

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO**

**EFEITOS DA POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DO
SISTEMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL NA
PERSPECTIVA DOS EGRESSOS DA UNIVERSIDADE ESTADUAL
DE MARINGÁ**

SILVANA APARECIDA GUIETTI

**MARINGÁ
2019**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO**

**EFEITOS DA POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DO
SISTEMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL NA
PERSPECTIVA DOS EGRESSOS DA UNIVERSIDADE ESTADUAL
DE MARINGÁ**

Tese apresentada por SILVANA APARECIDA GUIETTI, ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá, como um dos requisitos para a obtenção do título de Doutora em Educação. Área de Concentração: EDUCAÇÃO.

Orientadora:
Prof^ª. Dr^ª. MARIA LUISA FURLAN COSTA

MARINGÁ
2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

G949e Guietti, Silvana Aparecida
 Efeitos da política de formação de professores do
 Sistema Universidade Aberta do Brasil na perspectiva dos
 egressos da Universidade Estadual de Maringá / Silvana
 Aparecida Guietti. -- Maringá, 2019.
 249 f. : il. (alguma color.)

 Orientador (a): Prof^a. Dr^a. Maria Luisa Furlan Costa.
 Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Maringá,
 Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Programa de
 Pós-Graduação em Educação, 2019.

 1. Políticas educacionais. 2. Universidade Aberta do
 Brasil. 3. Educação a distância. 4. Professor - Formação
 profissional. I. Costa, Maria Luisa Furlan, orient. II.
 Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências
 Humanas, Letras e Artes, Programa de Pós-Graduação em
 Educação. III. Título.

CDD 21.ed.371.35

SILVANA APARECIDA GUIETTI

**EFEITOS DA POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DO
SISTEMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL NA
PERSPECTIVA DOS EGRESSOS DA UNIVERSIDADE ESTADUAL
DE MARINGÁ**

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Maria Luisa Furlan Costa – UEM

Prof. Dr. Jefferson Mainardes – UEPG – Ponta Grossa

Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – UTFPR – Ponta Grossa

Prof^a. Dr^a. Elma Júlia Gonçalves de Carvalho – UEM

Prof^a. Dr^a. Maria Cristina Gomes Machado – UEM

Maringá, 26 de abril de 2019.

Dedico este trabalho a todos os professores que lutam continuamente para a melhoria da Educação brasileira e à minha mãe Odete, uma grande educadora!

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida e pela sua presença constante em minha vida, nos bons e maus momentos;

À professora Dr^a. Maria Luisa Furlan Costa, agradeço pela oportunidade de realizar esta pesquisa. À atenção e ao carinho com que sempre me tratou. Pelo conhecimento compartilhado e por me mostrar que a luta por uma Educação melhor ocorre todos os dias. Obrigada por encorajar-me a prosseguir firme nos meus propósitos;

Aos professores da Banca de Defesa: Dr. Jefferson Mainardes (UEPG), Dr. Antonio Carlos Frasson (UTFPR), Dr^a. Elma Júlia Gonçalves de Carvalho (UEM) e Dr^a. Maria Cristina Gomes Machado (UEM), que aceitaram dedicar parte de seu tempo para a leitura e análise desta pesquisa;

Aos professores da Banca de Qualificação: Dr. Jefferson Mainardes (UEPG), Dr. Antonio Carlos Frasson (UTFPR), Dr^a. Elma Júlia Gonçalves de Carvalho (UEM) e Dr. Mário Luiz Neves de Azevedo (UEM), pela leitura cuidadosa e pelas preciosas contribuições a este trabalho;

A todos os professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPE), da Universidade Estadual de Maringá (UEM). Sem vocês não seria possível concluir o doutoramento.

Ao Grupo de Pesquisa Educação a Distância e Tecnologias Educacionais (GPEaDTEC), pelos momentos de estudo e pelas discussões importantíssimas para a minha formação.

Aos funcionários do Núcleo de Educação a Distância (Nead/UEM), professores, coordenadores de polo e tutores.

Aos egressos do Curso de Pedagogia EaD/UEM, por aceitarem participar do estudo de campo. Vossa disponibilidade de participação foi fundamental para a realização desta pesquisa. Muitíssimo obrigada!

À Secretaria Municipal de Educação e Cultura e à Comissão de Gestão do Plano de Carreira do município de Cianorte, que oportunizaram-me o afastamento das minhas atividades de docente, por dois anos, para que pudesse me dedicar à pesquisa.

A todos os meus professores do Ensino Fundamental, Médio e Superior. Os vossos ensinamentos me motivaram a continuar estudando;

À Margareth Vieira Moreno Romano, minha eterna diretora, pelo apoio durante a realização das disciplinas do doutorado;

À minha família, em especial, meu filho Mauro Cezar de Oliveira Junior (luz da minha vida), à minha mãe Odete Santos Guietti, à minha irmã Claudia Cristina Guietti Feitoza, minha sobrinha Amanda Guietti Feitoza e meu cunhado Aparecido Feitoza, pelo apoio incondicional que sempre me dispensaram e também por compreenderem minhas ausências;

Às minhas amigas de Doutorado Patrícia L. L. M. G. de Oliveira e Sandra Letícia S. Iglesias, pelo companheirismo e parceira nas produções acadêmicas;

Aos amigos Roseli Souza de Farias Goldin, Silvana Aparecida Bortolossi e Vinícius Adriano de Freitas pelo carinho, companhia e compreensão. Sou muito grata pela vossa amizade!

A todos e a todas que de alguma maneira contribuíram com este estudo. Muito obrigada!!!

A política é complexamente codificada em textos e artefatos e é decodificada (e recodificada) de forma igualmente complexa. Falar em decodificação e recodificação sugere que a “formulação” da política é um processo de compreensão e tradução – que obviamente é (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 14).

[...] colocar as políticas em prática é um processo criativo, sofisticado e complexo (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 21).

GUIETTI, Silvana Aparecida. **EFEITOS DA POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DO SISTEMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL NA PERSPECTIVA DOS EGRESSOS DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ.** 249 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Maringá. Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Luisa Furlan Costa. Maringá, PR, 2019.

RESUMO

O objetivo geral desse estudo consiste em analisar os efeitos da política proposta pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) para a formação de professores da Educação Básica, na modalidade a distância, no Estado do Paraná, na ótica dos egressos do Curso de Pedagogia na modalidade a distância da Universidade Estadual de Maringá (UEM). A pesquisa se insere na produção do Grupo de Pesquisa Educação a Distância e Tecnologias Educacionais (GPEaDTEC). O Sistema UAB foi instituído por meio do Decreto nº 5.800, de 08 de junho de 2006 e, nesta pesquisa, parte-se da premissa que o programa constitui-se uma importante política de formação docente em nosso país. Busca-se compreender: qual o impacto dessa política para seus egressos? A referida política contribui para a elevação de acesso e oportunidades de trabalho? Considera-se que essa política encontra-se configurada por mediações globais e locais, assim cumpre-se conhecer como o Brasil interpretou as orientações advindas do contexto internacional e desenvolveu-as no contexto nacional. Empreende-se observar o que tangencia para a referida política se desenvolver. Para tanto, como a pesquisa está vinculada ao campo de políticas educacionais, realizaram-se estudos teóricos sobre o “ciclo de políticas” proposto por Bowe et al (1992), Ball (1994), referenciado e utilizado por Mainardes (2006), Mainardes e Marcondes (2009) aliados à teoria de “análise de conteúdo” de Bardin (2016), a fim de compreender os retornos de tal política no contexto atual. A pesquisa é composta por estudos teóricos e empíricos. O trabalho de campo ocorreu com 126 (cento e vinte e seis) egressos do curso de Pedagogia a distância da Universidade Estadual de Maringá (UEM), turma 2009, no âmbito do Sistema UAB. Os resultados indicaram, em certa medida, as dificuldades de se constituir, no Brasil, uma Universidade Aberta. A efetivação do Sistema UAB se deu em razão da necessidade de ampliar o número de vagas no Ensino Superior para a formação de docentes. Mediante a necessidade de atender uma demanda formativa, a UEM aderiu ao Sistema UAB e passou a ofertar o Curso de Pedagogia na modalidade a distância. A análise sobre os efeitos, benefícios e limitações da referida política na perspectiva dos egressos do Curso de Pedagogia, na modalidade a distância, turma 2009, revelou que ocorreram melhorias na vida profissional e pessoal.

Palavras-chave: Políticas Educacionais; Universidade Aberta do Brasil; Educação a Distância; Formação de Professores; Efeitos.

GUIETTI, Silvana Aparecida. **THE EFFECTS OF THE OPEN UNIVERSITY OF BRAZIL'S TEACHER TRAINING POLICY IN THE PERSPECTIVE OF MARINGÁ STATE UNIVERSITY GRADUATES.** 249 f. Thesis (Doctorate Education) – State University of Maringá. Adviser: Prof^a. Dr^a. Maria Luisa Furlan Costa. Maringá, PR, 2019.

ABSTRACT

The general aim of this study is to analyze the effects of the policy proposed by the Open University System of Brazil (UAB) for the training of Basic Education teachers, in the distance modality, in the State of Paraná, in the perspective of the graduates of the Pedagogy Course in distance modality of the State University of Maringá (UEM). The research is part of the production of the Research Group on Distance Education and Educational Technologies (GPEaDTEC). The UAB System was instituted through Decree nº 5.800, dated June 8, 2006 and, in this research, it is assumed that the program constitutes an important policy of teacher training in our country. It seeks to understand: what is the impact of this policy on its graduates? Does this policy contribute to increased access and job opportunities? It is considered that this policy is configured by global and local mediations, so it is necessary to know how Brazil interpreted the orientations coming from the international context and developed them in the national context. It is taken to observe what the tangency for the said policy develops. For this, as research is linked to the field of educational policies, theoretical studies on the "policy cycle" proposed by Bowe et al (1992), Ball (1994), referenced and used by Mainardes (2006), Mainardes and Marcondes (2009) allied to Bardin's theory of "content analysis" (2016) in order to understand the returns of such a policy in the current context. The research is composed of theoretical and empirical studies. Fieldwork was carried out with 126 (one hundred and twenty - six) graduates of the Pedagogy distance course of the State University of Maringá (UEM), class 2009, under the UAB System. The results indicated, to a certain extent, the difficulties of establishing an Open University in Brazil. The effectiveness of the UAB System was due to the need to increase the number of places in Higher Education for the training of teachers. Due to the need to meet a training demand, UEM joined the UAB System and started offering the Pedagogy Course in the distance modality. The analysis of the effects, benefits and limitations of this policy in the perspective of the graduates of the Pedagogy Course, in the distance modality, 2009 class, revealed that there were improvements in professional and personal life.

Keywords: Educational Policies; Open University of Brazil; Distance Education; Teacher training; Effects.

SIGLAS E ABREVIATURAS

ABED	Associação Brasileira de Educação a Distância
AID	Associação Internacional de Desenvolvimento
AMGI	Agência Multilateral de Garantia de Investimentos
ANFOPE	Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
AVA	Ambiente Virtual de Aprendizagem
BERA	<i>British Educational Research Association</i>
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CAD	Conselho de Administração
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior
CEDERJ	Centro de Educação a Distância do Rio de Janeiro
CEP	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CES	Câmara de Educação Superior
CF	Constituição Federal
CIRDI	Centro Internacional para a Regularização de Diferenças Relativas aos Investimentos
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNPQ	Conselho Nacional de Pesquisa Científica e Tecnológica
CNS	Curso Normal Superior
CONSED	Conselho Estadual de Secretários da Educação
COPEP	Comitê Permanente de Ética em Pesquisa com Seres Humanos
COU	Conselho Universitário
DAA	Diretoria de Assuntos Acadêmicos

DBC	Departamento de Biologia Celular
DCI	Departamento de Ciências
DED	Diretoria de Educação a Distância
DFE	Departamento de Fundamentos da Educação
DGE	Departamento de Geografia
DHI	Departamento de História
DLE	Departamento de Letras
DMA	Departamento de Matemática
DTP	Departamento de Teoria e Prática da Educação
EaD	Educação a Distância
EEPE	Enfoque das Epistemologias da Política Educacional
FEE	Fórum das Estatais pela Educação
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNCEVE	Fundação Instituto de Ciências Puras Aplicadas
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GPEaDTEC	Grupo de Pesquisa em Educação a Distância e Tecnologias Educacionais
GT	Grupo de Trabalho
IES	Instituições de Ensino Superior
INEP	Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPES	Instituições Públicas de Ensino Superior
ISEs	Institutos Superiores de Educação
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
NEAD	Núcleo de Educação a Distância
NRE	Núcleo Regional de Educação
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não-Governamental

PARFOR	Plano Nacional de Formação de Professores
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PEN	Pró-Reitoria de Ensino
PENUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PNE	Plano Nacional de Educação
PPI	Projeto Pedagógico Institucional
PREAD	Programa de Educação a Distância
PREAL	Programa de Promoção da Reforma Educativa da América Latina e Caribe
PROINFO	Programa Nacional de Tecnologia Educacional
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEED	Secretaria de Educação a Distância
TIC	Tecnologias da Informação e da Comunicação
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UCPEL	Universidade Católica de Pelotas
UEM	Universidade Estadual de Maringá
UERJ	Universidade Estadual do Rio de Janeiro
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UFMT	Universidade Federal do Mato Grosso
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UFT	Universidade Federal de Tocantins
UNB	Universidade de Brasília
UNED	Universidade Nacional de Ensino a Distância
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura
UNESP	Universidade Estadual Paulista
UNICEF	Fundo das Nações Unidas
UNIOESTE	Universidade Estadual do Oeste do Paraná

UNIREDE Universidade Virtual Pública do Brasil
USP Universidade de São Paulo

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Contextos do processo de formulação de uma política	53
Figura 2: Contextos do “ciclo contínuo de políticas”	57
Figura 3: Articulação entre as IPES e Polos UAB	169

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Polos a que pertenciam os egressos do Curso de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009	189
Gráfico 2: Gênero dos egressos do Cursos de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009	190
Gráfico 3: Faixa etária dos egressos do Curso de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009	191
Gráfico 4: Nível de escolaridade dos egressos, anterior à realização do Curso de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009	192
Gráfico 5: Graduação anterior ao Curso de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009	193
Gráfico 6: Razões para o ingresso no Curso de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009	194
Gráfico 7: Expectativas de formação do egresso sobre o Curso de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009	199
Gráfico 8: Trabalho na Educação ao ingressar no Curso de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009	200
Gráfico 9: Atividade desempenhada na Educação ao iniciarem o Curso de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009	201
Gráfico 10: Vínculo empregatício na Educação anterior à realização do Curso de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009	202
Gráfico 11: Trabalho na Educação após concluírem o Curso de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009	203
Gráfico 12: Atividade desempenhada na Educação após conclusão do Curso de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009	204
Gráfico 13: Vínculo empregatício após conclusão do Curso de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009	205
Gráfico 14: Contribuição do Curso de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009 para trabalhar na Educação	206
Gráfico 15: Plano de Cargos e Salários	208

Gráfico 16: Valorização Profissional - Egressos do Curso de Pedagogia EaD, da UEM, turma 2009 208

Gráfico 17: Melhorias em outras áreas - Egressos do Curso de Pedagogia EaD, da UEM, turma 2009 214

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Quantidade de teses e dissertações sobre o Sistema UAB (2007- 2017)	65
Quadro 2: Teses e dissertações da Capes sobre o Sistema UAB (2007-2017)	65
Quadro 3: Percentual de instituições públicas e privadas, por região brasileira, que ofertam cursos na modalidade a distância	97
Quadro 4: Metas que tratam da formação e valorização de professores no PNE (2014-2024)	129
Quadro 5: Integrantes do Sistema UAB	170
Quadro 6: Cursos ofertados pela UEM na modalidade a distância, em 2018	181
Quadro 7: Categorias de Análise: aspectos investigados	187

LISTA DE MAPAS

Mapa 1- Polos de Apoio Presencial - Curso de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009.....	183
--	-----

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	21
2 CAMINHOS DA PESQUISA	41
2.1 A temática da tese e seus objetivos	41
2.2 Problema e hipótese.....	44
2.3 Procedimentos teórico-metodológicos.....	46
2.4 Análise dos documentos e os resultados.....	59
2.5 Revisão de literatura: em foco o Sistema UAB.....	64
2.6 A pesquisa de campo.....	80
3 A POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES NO BRASIL A PARTIR DA DÉCADA DE 1990	84
3.1 A formação de professores na modalidade a distância	84
3.2 Formação inicial de professores	100
3.3 Profissionalização docente	108
3.4 Valorização profissional	117
4 O SISTEMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL	135
4.1 Contexto da influência	135
4.2 Contexto da produção do texto	149
4.3 Contexto da prática	166
4.4 O contexto da prática na UEM	172
5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	178
5.1 A pesquisa com egressos	178
5.2 A instituição pesquisada	181
5.3 Os participantes da pesquisa e a coleta dos dados	182
5.4 A perspectiva dos egressos do curso de Pedagogia a Distância, da UEM, no âmbito do Sistema UAB	186
5.4.1 Perfil dos egressos	188
5.4.2 Formação dos egressos	191

5.4.3 Profissionalização docente.....	202
5.4.4 Valorização profissional	207
CONCLUSÃO	219
REFERÊNCIAS	231
ANEXO 1: Questionário aplicado aos egressos do Curso de Pedagogia, na modalidade a distância-UEM, turma 2009	246

1 INTRODUÇÃO

Como é realizada a formação inicial de professores para atuarem na Educação Básica em nosso país atualmente? Quais políticas têm contemplado a formação docente? Como são elaboradas tais políticas? Dispositivos legais como, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996b) e os dois últimos Planos Nacionais de Educação – PNE 2001-2010, Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001 (BRASIL, 2001) e PNE 2014-2024, Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014), explicitam claramente a intensão de ampliar o número de vagas em todos os níveis e modalidades de ensino.¹ No entanto, a tarefa de expandir o número de professores formados em nível superior requer a constituição de políticas públicas que viabilizem a efetivação de tal ação.

A análise da história da formação docente no Brasil demonstra de maneira inequívoca que nos diferentes tempos históricos a política de formação docente sofreu transformações significativas. De acordo com Tanuri (2000), a primeira escola normal brasileira foi criada no período imperial,² na Província do Rio de Janeiro, pela Lei nº 10 de 1835 e a partir dessa experiência outras tantas escolas foram criadas em outras províncias brasileiras. No entanto, a autora relata que de 1835 a 1882 houve sucessivas aberturas e cessações dessas escolas por questões econômicas, falta de incentivo da província, e razões culturais.

Ao adentrar na República,³ ocorre uma reorganização no ensino público e reforma da Escola Normal pela Lei nº 88, de 08 de setembro de 1892, alterada pela Lei nº 169, de 07 de agosto de 1893, que previa a criação de um curso superior destinado a formar professores para atuarem nas escolas normais e nos ginásios. No entanto, apesar de estar previsto em lei, a criação desse curso superior não se efetivou (TANURI, 2000).

¹ De acordo com LDBEN - Lei nº 9.394/96 o ensino no Brasil encontra-se dividido em dois níveis: Educação Básica (formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e o Educação Superior e nas seguintes modalidades: Educação Profissional Técnica de Nível Médio, Educação de Jovens e Adultos, Educação Profissional e Tecnológica, Educação Especial, Educação Indígena, Educação no Campo e Educação a Distância (BRASIL, 1996b).

² O período imperial é compreendido entre os anos de 1822 a 1889 (DANTAS, 1979).

³ República: sistema de governo instituído em 15 de novembro de 1889 (DANTAS, 1979).

Souza (1998), apropriando-se dos estudos de Tanuri (2000) identifica no início da República dois tipos de escolas destinadas à formação docente. Uma delas é a Escola Normal e a outra, a escola complementar. A referida autora, assinala que a formação passou a ser requisito para o ingresso na educação. Pautados pela necessidade de modernização do Brasil, os governos republicanos, em especial os do Estado de São Paulo, passaram a investir na formação de professores e “[...] reafirmaram a escola como instituição fundamental para o novo regime e para a reforma da sociedade brasileira” (SOUZA, 1998, p. 52).

O interesse pela educação, enquanto promotora do desenvolvimento social brasileiro, cresceu após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Com essa perspectiva ocorreu um movimento intitulado de “Movimento da Escola Nova”, no qual 26 (vinte e seis)⁴ educadores propuseram e assinaram o documento Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova⁵, publicado em 1932, com o objetivo de reforma a educação brasileira.

Os signatários do Manifesto dos Pioneiros reivindicavam mudanças na educação brasileira que contemplassem a expansão da escola pública e gratuita, assim como, propuseram mudanças na formação docente, com vistas a ultrapassar a formação secundária (geral) e atingir a formação superior, como descreve Azevedo (1932, p. 24): “[...] todos os professores, de todos os graus, cuja preparação geral se adquirirá nos estabelecimentos de ensino secundário, devem, no entanto, formar o seu espírito pedagógico, conjuntamente, nos cursos universitários [...]”.

Com base em Azevedo (1932), pode-se dizer que o Manifesto dos Pioneiros influenciou o texto da Constituição Federal de 1934. O ensino primário tornou-se obrigatório e o ensino secundário foi estendido à uma maior parcela da sociedade, antes sem acesso. O ensino público, gratuito e a formação de professores tornou-se responsabilidade do Estado brasileiro. Na esteira dessa reforma, retomou-se a

⁴ São eles: Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira, Lourenço Filho, Afrânio Peixoto, Paschoal Leme, Roquette Pinto, Cecília, Meirelles, Hermes Lima, Nóbrega da Cunha, Edgar Sussekind de Mendonça, Armanda Alvaro Alberto, Venâncio Filho, C. Delgado de Carvalho, Frota Pessôa, Raul Briquet, Sampaio Dória, Noemy Silveira, Atílio Vivacqua, Júlio de mesquita Filho, Mário Casasanta, A. Almeida Júnior, J. P. Fontenelle, Roldão Lopes de Barros, Paulo Maranhão, Garcia de Rezende e Raul Gomes (SAVIANI, 2013).

⁵ O contexto histórico nacional da proposição do Manifesto dos Pioneiros é marcado pelo governo de Getúlio Vargas (1930-1945). De 1930 a 1937 tem-se o Governo Constitucional e de 1937 a 1945 o Estado Novo (FAUSTO, 2002).

discussão da criação de um curso, em nível superior, para formar docentes. Neste contexto, o curso de Pedagogia⁶ foi criado pelo Decreto-Lei nº 1190, de 04 de abril de 1939, na Faculdade Nacional de Filosofia, parte da Universidade do Brasil, na qual se transformou na Universidade do Distrito Federal, no Rio de Janeiro (SAVIANI, 2008).

Em se tratando de formação humana, de acordo com Horta (2010), cabe ressaltar a atuação do Ministro da Educação e Saúde, Gustavo Capanema (1934-1945) nas atribuições de empreender a reorganização administrativa na elaboração de diversas leis orgânicas para o ensino, em especial no período denominado Estado Novo⁷. As ações empreendidas por Capanema no âmbito educacional, a partir do ano de 1942 materializaram-se por meio das reformas educacionais denominada de Reforma Capanema, instituídas por meio de Leis Orgânicas (Decretos-Leis), atualmente conhecidas como Medidas-Provisórias.

Romanelli (2010) assinala que essas Leis se referiam a cada ramo do ensino em particular: Ensino Industrial; Secundário e Comercial. A autora destaca o Decreto-lei nº 4.244, de 09 de abril de 1942, que trata da Reforma do Ensino Secundário e menciona a referência explícita da educação militar, bem como a Educação Moral e Cívica como componentes importantes à formação patriótica que se desejava aos jovens, naquele período.

O referido Decreto estabeleceu o Ensino Secundário constituído por duas partes, o Ginásial (comum) com quatro anos de duração e o Colegial, contendo duas opções: o Clássico e o Científico, ambos com três anos de duração, sendo o Clássico destinado às pessoas que iriam cursar ensino superior na área de humanas e o Científico na área de exatas.

Para Romanelli (2010), tal documento pode ser considerado discriminador em sua essência na medida em que se direciona às classes mais favorecidas, já que desejava formar as “individualidades condutoras da nação”, ou seja, ocupar posições de destaque na sociedade. Dessa maneira, a autora conclui que o curso secundário foi organizado de maneira que grande parcela dos estudantes não

⁶ O Curso de Pedagogia foi criado com uma configuração curricular denominada “3+1”, ou seja, três anos de bacharelado e um ano de didática (SAVIANI, 2008).

⁷ A expressão Estado Novo é utilizada para denominar período em que ocorre a “[...] montagem de um complexo quadro jurídico-institucional que estabelece novos padrões de governo e cria os mecanismos necessários para dar viabilidade à interferência do Estado nos diferentes setores da realidade social [...]” (GOMES, 1996, p. 79).

chegaria ao ensino superior. De um lado, tem-se o ensino secundário para formar os dirigentes da nação e, de outro, a educação profissional, atendida pelos ensinos comercial, industrial, além do ensino normal para a formação de professores. Nessa direção, Tanuri (2000) afirma que não ocorreram transformações nos cursos de formação docente com a criação da primeira Lei de Diretrizes e Bases Nacionais, Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. A mudança na política de formação docente ocorreu com a promulgação da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, Lei da Reforma Universitária, que ocasionou uma modificação nos currículos dos cursos de Pedagogia, fracionando-o em habilitações técnicas e com a Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, a qual instituiu o Magistério, em nível de segundo grau, atual Ensino Médio, como curso profissionalizante em substituição ao Curso Normal. E na sequência, a Lei nº 5.540/1968 ocasionou uma modificação nos currículos dos cursos de Pedagogia, fracionando-o em habilitações técnicas.

A estrutura curricular do curso de Pedagogia foi modificada, dividida em duas partes: a base comum e a diversificada, que oferecia diversas habilitações, tais como Administração Escolar, Supervisão Escolar e Inspeção Escolar. A referida mudança, para Saviani (2008, p. 51), “[...] procurou privilegiar a formação de técnicos por meio das habilitações com funções supostamente bem específicas no âmbito das escolas e sistemas [...]”, o que no entendimento do autor fragilizou o processo de formação do professor.

Na sequência, ocorreram mudanças na formação docente, em nível médio. A Lei nº 5.692/1971 alterou profundamente a estrutura da Escola Normal. Retirou da referida Escola o processo de formação docente e transformou o ensino normal em habilitação profissional do segundo grau, atualmente denominado Ensino Médio. Ao instituir apenas esse grau como suficiente à formação docente, o Ensino Médio assume um caráter de terminalidade. Transformou o Curso Normal em Curso de Magistério, o que levou a uma desvalorização desse profissional.

A partir da década de 1990, foi gestada uma outra política para a formação docente no Brasil. Soares (1998), Tommasi (1998), Azevedo e Catani (2004) pontuam que, na referida década, a educação brasileira passa a receber interferência das organizações internacionais integrantes do Banco Mundial (BM).⁸

⁸ Azevedo e Catani (2004), assinalam que o grupo Banco Mundial é formado pelo Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), pela Associação Internacional de

Neste período, a educação se distancia do propósito de propiciar a emancipação humana, caracterizando-se como “[...] instrumento de redução da pobreza, mas principalmente como fator essencial para a formação de ‘capital humano’ adequado aos requisitos do novo padrão de acumulação” (TOMMASI, 1998, p. 30).

No documento intitulado “Prioridades y estrategias para la educación”, no item nominado *la experiencia acumulada y las tareas para el futuro*, se observa que o BM indica a Educação a Distância (EaD) para atender à demanda de pessoas que desejam ingressar no ensino superior, bem como, à formação inicial e formação em serviço de professores (BANCO MUNDIAL, 1995).

O referido documento, atesta as potencialidades da EaD para o atendimento a um elevado número de pessoas impossibilitadas de ter acesso à educação superior, tanto em países desenvolvidos, quanto nos países em desenvolvimento. Salieta que, com o uso das tecnologias como os satélites e os computadores é possível ofertar cursos superiores de alta qualidade.

No Brasil, as orientações do BM, no tocante à educação, começam a ser colocadas em prática a partir da década de 1990. Após a Conferência Mundial sobre Educação para Todos realizada em Jomtien,⁹ na Tailândia, em 1990, o BM passou a dar prioridade à Educação Básica. De acordo com Tommasi (1998), entre os anos de 1990 e 1994, os empréstimos para esta área representaram um terço do total de empréstimo para a educação.

Por meio desses financiamentos, o BM passou a influenciar políticas educativas de vários países em desenvolvimento, inclusive a do Brasil. Tommasi (1998) esclarece as prioridades estabelecidas pelo Banco e relata as principais medidas a serem executadas: 1- revisão do Plano Nacional do Livro Didático (providenciar livros didáticos e outros materiais de ensino); 2- capacitação de professores (presencial e a distância); e, 3- elevação da capacidade de gerenciamento setorial (implementação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)).

Desenvolvimento (AID), pela Sociedade Financeira Internacional, bem como pela Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI), Centro Internacional para a Regularização de Diferenças Relativas aos Investimentos (CIRDI).

⁹ A Conferência Mundial de Educação para Todos foi financiada pelo BM, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e pela Fundo das Nações Unidas (UNICEF).

No que se refere à formação de professores, o BM salienta a necessidade de melhoria na preparação e motivação dos professores para atender ao compromisso firmado pelos países que participaram da Conferência de Educação para Todos. Entretanto, não inclui ações que visem “[...] influir sobre a motivação dos professores e o aumento das oportunidades profissionais” (TOMMASI, 1998, p. 200).

Torres (1998) corrobora com essa discussão ao explicitar o papel das organizações internacionais, como o BM, no direcionamento da educação de países como o Brasil:

O BM não apresenta ideias isoladas, mas uma proposta articulada – uma ideologia e um pacote de medidas – para melhorar o acesso, a equidade e a qualidade dos sistemas escolares, particularmente do ensino de primeiro grau nos países em desenvolvimento. Embora se reconheça que cada país e cada situação concreta requerem especificidade, trata-se de fato de um “pacote” de reforma proposto aos países em desenvolvimento que abrange um amplo conjunto de aspectos vinculados à educação, das macropolíticas até a sala de aula (TORRES, 1998, p.126).

Cabe ressaltar que a intervenção das organizações internacionais, como o BM na educação brasileira, na década de 1990, está diretamente ligada à reorganização produtiva que a sociedade mundial vivenciava nesta época. Esse processo de mudança produtiva passou a requerer uma nova forma de atuação do Estado, o que foi denominada pelos governantes brasileiros como crise fiscal e não como reflexo da forma de produção material.

Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que ocorre em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por conseqüência, da inflação. Neste sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia (BRASIL, 1995, p. 6).

Especialmente no Brasil, a década de 1990 foi marcada pela Reforma do Estado¹⁰, na qual foi sistematizada uma outra forma de relação entre Estado e

¹⁰ A Reforma do Estado brasileiro seguiu as determinações do neoliberalismo, ideologia derivada do liberalismo que passou por reformulações após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e

sociedade. Sob a égide do discurso de que o Estado encontrava-se desatualizado frente às demandas mundiais, o Brasil passou a implementar a Reforma de Estado¹¹ que ocorreu de maneira mais efetiva a partir o primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, entre os anos de 1995 e 2002. Para tal reforma foi criado, em 1995, o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) que materializou o Plano Diretor da Reforma do Estado (MORAES, 2001).

Neste contexto de reforma do Estado e da educação¹², balizados pela Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien¹³, na Tailândia, em 1990 e pela Conferência de Nova Delhi¹⁴, em 1993, na Índia, significativos documentos educacionais brasileiros foram redigidos, sobretudo, mediante as diretrizes estabelecidas na Conferência de Jomtien (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011).

Para estas autoras, o primeiro documento que sinalizava o alinhamento com as decisões tomadas nas Conferências de Jomtien e Nova Delhi foi o Plano Decenal de Educação para Todos (BRASIL, 1993)¹⁵ e, na sequência, a elaboração da LDBEN - Lei nº 9.394/96.

Em se tratando da formação docente, o Plano Decenal de Educação para Todos (1993), ao estipular a Década da Educação, tinha como objetivo a erradicação do analfabetismo infantil e a universalização do ensino fundamental, no período de dez anos. A proposição da referida meta implicou no repensar na

retornou com maior força a partir de meados da década de 1970 em importantes países, tais como: Inglaterra (1979); Estados Unidos (1980); Alemanha (1982); Bolívia (1985); México; Argentina e Brasil (1989) (MORAES, 2001).

¹¹ Para o liberalismo, “[...] não há uma crise do capital, mas do Estado, com o diagnóstico de que esse Estado gastou demais, [...] se endividou e gerou a crise fiscal. E, para superar o problema, propõe o Estado mínimo, tanto da execução quanto da coordenação da vida em sociedade” (PERONI, 2010, p. 5).

¹² Na perspectiva de Maués (2003), nesse período, as políticas educacionais enquanto políticas de Estado, atenderam às demandas dos organismos internacionais e assim, pode-se dizer que “[...] estão dentro do marco da reforma do Estado e consideradas na óptica do caráter instrumental, subordinadas à lógica econômica” (MAUÉS, 2003, p.18).

¹³ Essa conferência foi convocada pela Unesco, Unicef, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e BM.

¹⁴ Participaram da Conferência de Nova Delhi os nove países mais populosos do mundo, inclusive o Brasil.

¹⁵ O Plano Nacional de Educação para Todos constitui-se em um documento elaborado pelo MEC no qual o Brasil traça metas para a educação para dez anos (1993-2003). O documento trata do papel da União, dos Estados e municípios, das famílias e das instituições sociais para com a educação. Faz referência à formação docente ao mencionar a Década da Educação (BRASIL, 1993).

formação de professores, visto que, em um prazo de dez anos, os mesmos deveriam obter formação avaliada como suficiente para alcançar a meta proposta.

Tal orientação repercutiu significativamente na formação docente. Para viabilizar a possibilidade de se ter professores com mais formação, seria necessário disponibilizar um número maior de vagas. Isso gerou uma corrida para se obter o diploma necessário. Na mesma direção, no que tange à formação docente, a LDBEN - Lei nº 9.394/96, no Artigo 62, confirma a necessidade de se ampliar a formação dos profissionais da educação, proposto anteriormente pelo Plano Decenal de Educação para Todos (1993).

A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, oferecida em nível médio, na modalidade Normal (BRASIL, 1996b, p. 29).

Com a promulgação da LDBEN - Lei nº 9.394/96, abriu-se outras possibilidades de se efetivar a formação de professores. Ocorreu o reconhecimento da modalidade a distância e a possibilidade da oferta de cursos de formação docente nesta modalidade de ensino. Neste período, algumas políticas foram sugeridas e desenvolvidas para formação de professores, em especial, para atender à demanda crescente criada pela necessidade de universalização da Educação Básica.

De acordo com o Censo Escolar de 2000 havia no Brasil:

1.044.025 professores trabalhando nas séries iniciais do ensino fundamental. Destes, somente 213.142 possuem formação em nível superior, restando um contingente de 830.883 professores a serem formados para atuarem nesse grau de ensino;
817,038 professores trabalhando nas séries finais do ensino fundamental. Desses apenas 583.592 possuem formação em nível superior, restando 233.446 a serem formados para esse grau de ensino;
428.331 professores do ensino médio. Desses, 386.899 com curso superior, restando ainda, para se qualificarem, 51.432 (BRASIL, 2000).

Pimentel (2006) contribui com essa discussão ao salientar que no ano de 2002, de acordo com os dados do Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), os números divulgados no Censo do Professor indicavam que 52,7% dos professores da Educação Básica não possuíam a formação mínima legal, formação superior. Nesta direção, Pimentel conclui:

[...] é necessário reconhecer que a universidade pública brasileira nos limites impostos pela educação presencial, mesmo se houvesse aumento substancial de recursos, no curto e médio prazos, não teria condições de aumentar as vagas de formação, nem de formar professores na qualidade e quantidade desejadas (PIMENTEL, 2006, p. 64).

Diante do exposto, o governo brasileiro passou a atuar na elaboração de políticas públicas para minimizar a problemática da falta de docentes com formação inicial em nível superior. Assim, tem-se no ano de 2001, a Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE), com um capítulo destinado à Educação a Distância e as tecnologias educacionais (BRASIL, 2001).

O texto do PNE 2001-2010 explicita o caráter democratizador da EaD no cenário brasileiro. De acordo com esse documento, “[...] 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.” (BRASIL, 2001, p. 49).

Este PNE salienta a importância da EaD enquanto estratégia para a democratização do Ensino Superior, visto que, neste período, apenas 11% da população brasileira entre 18 e 24 anos de idade estava matriculada no Ensino Superior. O PNE descreve a modalidade EaD enquanto um importante instrumento de formação e capacitação de professores. O Plano determina estratégias, prazos e formas de atuação e de uso da modalidade a distância para a formação de professores:

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;
Ampliar, gradualmente, a oferta de formação a distância em nível superior para todas as áreas, incentivando a participação das universidades e das demais instituições de educação superior credenciadas;

Incentivar, especialmente nas universidades, a formação de recursos humanos para a educação a distância;
Apoiar financeira e institucionalmente a pesquisa na área de educação a distância (BRASIL, 2001, p. 52-53).

Em síntese, o PNE 2001-2010 destinou 22 metas à modalidade a distância, o que no entender de Dourado e Santos (2011), voltava-se, especialmente, para a formação de professores:

[...] se referiam à criação de mecanismos legais, visando orientações, credenciamento de instituições de ensino, sistemas de avaliação, ações e estratégias para a disseminação da EAD através do uso de diferentes meios de comunicação disponíveis no país, ampliação da infraestrutura, redução de custos dos serviços de comunicação e informação, expansão nos diferentes níveis de ensino, viabilização da inclusão digital para alunos, professores e funcionários da educação básica e superior, e, especialmente, o incremento da EAD na formação inicial e continuada de professores da educação básica (DOURADO; SANTOS, 2011, p. 157).

Com base nas determinações da LDBEN, Lei nº 9.394/96 e do PNE 2001-2010, Lei nº 10.172/2001 é que algumas ações foram desenvolvidas. Nesse contexto, faz-se necessário mencionar programas criados pelo governo federal a fim de promover a formação docente. Dentre eles destacam-se o Pró-Licenciatura 1¹⁶, o Pró-Licenciatura 2¹⁷ e o Sistema UAB¹⁸. Contudo, essa pesquisa tem como objeto de estudo o Sistema UAB.

O interesse em pesquisar o Sistema UAB se deu em razão de se tratar de um programa que possui um pouco mais de uma década de existência e se apresenta como uma possibilidade para a formação de docentes em nosso país. Esta pesquisa refere-se a uma investigação sobre efeitos da política de formação de professores desenvolvida pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), na perspectiva de seus egressos. Intenciona-se com este estudo ultrapassar a questão da democratização e expansão do Ensino Superior, promovida pela política formativa empreendida pelo Sistema UAB. Busca-se compreender os possíveis efeitos individuais e coletivos na vida de seus egressos.

¹⁶ O Pró-Licenciatura 1 constitui-se um programa lançado em 2004 voltado para a formação inicial de professores que atuam nas séries iniciais da Educação Básica (FRANCO, 2006).

¹⁷ Trata-se de um programa lançado em 2005, que visa a formação de professores para atuarem nas séries finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio (FRANCO, 2006).

¹⁸ O Programa Pró-Licenciatura migrou para o Sistema UAB, em 2009.

O Sistema UAB foi instituído por meio do Decreto nº 5.800, de 08 junho de 2006. O argumento oficial, principal, da implantação desse Sistema incide na emergência de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de Educação Superior no país (BRASIL, 2006c), com destaque para a questão da formação de professores, conforme pode-se verificar no parágrafo 1º ao tratar das finalidades da UAB:

1) oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica; 2) oferecer cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; 3) oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento; 4) ampliar o acesso à educação superior pública; 5) reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do País; 6) estabelecer amplo sistema nacional de educação superior a distância; e 7) fomentar o desenvolvimento institucional para a modalidade de educação a distância, bem como a pesquisa em metodologias inovadoras (BRASIL, 2006c).

Para Costa (2010), o Sistema UAB surge da confluência de vários fatores: 1- construção do arcabouço legal para a EaD; 2- fomento, por parte do MEC, à EaD; 3- materialização das tecnologias da informação e da comunicação (TIC), dentre outros. Apesar da ideia de criação de uma instituição de ensino específica para a oferta de cursos na modalidade a distância estar presente desde o início de 1970, especificamente no ano de 1972, quando o Congresso Nacional recebeu o primeiro Projeto de Lei que versava sobre a instituição da UAB, as ações que desencadearam a efetivação tiveram como ponto de partida a criação do Fórum das Estatais pela Educação (FEE), no ano de 2005, que tinha como finalidade:

[...] propiciar espaço de diálogo e interlocução entre o Ministério da Educação, o Governo Federal, as estatais brasileiras e toda a sociedade brasileira, para análise e debate das questões estratégicas ligadas ao desenvolvimento sustentável do país, com destaque para a busca de soluções dos problemas relacionados à educação (COSTA, 2013, p. 19).

Segundo Pimentel (2006), a criação do Sistema UAB é fruto da convergência de esforços das instituições participantes do FEE “[...] permeados por democráticos

debates, particularmente da interlocução entre governo Federal, empresas estatais e a Associação Nacional dos Dirigentes das instituições Federais de Ensino Superior - ANDIFES” (PIMENTEL, 2006, p. 71).

Frente ao exposto, ainda que esteja explícito no Decreto nº 5.800, de 08 de junho de 2006 (BRASIL, 2006c), a intenção de contribuir para a expansão da oferta dos cursos de graduação, especialmente os de licenciatura, na modalidade a distância, considera-se fundamental revelar como o Sistema UAB vem assegurando essa expansão, analisando o discurso oficial materializado legalmente em contraposição com os resultados obtidos, por meio de inquérito a seus egressos.

A escolha de tal temática é decorrente da minha atividade como tutora na Educação a Distância, na Universidade Estadual de Maringá (UEM), a partir do ano de 2006 e, também, por ter desenvolvido no mestrado uma pesquisa voltada para a análise de um programa de formação inicial de docentes, Programa de Pró-Licenciatura 1 (BRASIL, 2004a)¹⁹, assim como, por participar do Grupo de Pesquisa Educação a Distância e Tecnologias Educacionais (GPEaDTEC).

O objetivo geral dessa pesquisa consiste em analisar os efeitos da política desenvolvida pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil para a formação de professores do Estado do Paraná, na ótica dos egressos do Curso de Pedagogia na modalidade a distância da Universidade Estadual de Maringá (UEM), turma 2009. Ainda que se reconheça que várias ações foram desenvolvidas nas duas últimas décadas pela esfera governamental a fim de se ampliar a formação dos professores, faz-se necessário revelar o que de fato uma política pública educacional, como o Sistema UAB, é capaz de possibilitar aos seus egressos.

Os objetivos específicos são: 1) Analisar a política de formação de professores no Brasil a partir da década de 1990, com base nas seguintes categorias de análise: formação inicial, profissionalização e valorização profissional; 2) Compreender o percurso de tradução da política do Sistema UAB, por meio do estudo dos contextos de influência, de produção do texto e da prática;

¹⁹ Reporto-me aqui à pesquisa realizada no mestrado, na qual analisei um curso de formação de professores desenvolvido pela Universidade Estadual de Maringá, no âmbito Programa de Pró-Licenciatura 1. Ver: OLIVEIRA, Silvana Aparecida Guietti. **A formação de professores no ensino superior a distância: limites e possibilidades de inserção e ascensão profissional.** 2014. 159 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá (Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Luisa Furlan Costa).

3) Identificar como a Universidade Estadual de Maringá (UEM) interpretou e desenvolveu a proposta do Sistema UAB no curso de Pedagogia na modalidade a distância; e 4) Analisar os efeitos, benefícios e limitações, de tal política, a partir da ótica dos egressos do Curso de Pedagogia, na modalidade a distância, da UEM, turma 2009.

Assim como orienta Eco (2005), essa pesquisa possui o papel de verificar questões ainda não estudadas, ou seja, revelá-las com base em outra lente. Consideramos que a temática dos efeitos das políticas para formação docente para atuar na Educação Básica, torna-se cada vez mais relevante, sobretudo, se observarmos as intenções de ampliação dos processos formativos na legislação educacional brasileira.

Este estudo se insere no âmbito das pesquisas sobre políticas educacionais no Brasil e se pauta no seguinte pressuposto: embora a política pública educacional desenvolvida pelo Sistema UAB não se constitua um projeto de Estado²⁰ (política de caráter regular e permanente), mas sim de governo (política de caráter menos prolongado, dirigida a um público específico – professores), esta tem contribuído para minimizar a problemática da falta de professores com formação inicial, em nível superior, para atuar na Educação Básica.

O termo política prenuncia uma multiplicidade de significados, que na atualidade refere-se ao poder do Estado, ou sociedade política em “[...] atuar, proibir, ordenar, planejar, legislar, intervir, com efeitos vinculadores a um grupo social definido [...]” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 7).

Em conformidade com a perspectiva de Ozga (2000), considera-se a política como processo que envolve múltiplos sujeitos em terreno de disputas. Nesta direção, a política pode ser compreendida como “[...] algo sobre o qual se discute, que não se oferece, em lápides de pedra, a populações que se mostram receptivas

²⁰ Considera-se que políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade (OLIVEIRA, 2011, p. 329).

e gratas por isso” (OZGA, 2000, p. 19). Para essa autora, a política constitui-se como “[...] mais do que um produto, envolvendo negociação, contestação ou mesmo luta entre diferentes grupos não envolvidos diretamente na elaboração oficial de legislação” (OZGA, 2000, p. 20).

As políticas públicas, particularmente as de caráter social, são marcadas por lutas, pressões e conflitos. Portanto, são entendidas como não “[...] estáticas ou fruto de iniciativas abstratas, mas estrategicamente empregadas no decurso dos conflitos sociais expressando, em grande medida, a capacidade administrativa e gerencial para implementar decisões do governo” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 8-9).

Em se tratando de políticas públicas de educação a distância, objeto de estudo desta tese – Sistema UAB, Pimentel (2018) apresenta o seguinte conceito:

[...] políticas públicas de educação a distância são vistas como aquelas que regulam, regulamentam e orientam as ações na modalidade a distância, levando em conta as suas especificidades, como o uso mais intensivo das tecnologias digitais e a adoção de técnicas especiais de criação de cursos com disposições organizacionais, humanas e administrativas diferenciadas. Do ponto de vista teórico-conceitual, esse é um campo multidisciplinar, que envolve ações governamentais que produzirão resultados e mudanças nos processos de educação de modo geral (PIMENTEL, 2018, p. 510).

No entanto, nesta pesquisa, procura-se analisar a complexidade da função do Estado em gerar e desenvolver políticas no campo da educação. Terreno marcado por disputas que envolvem pressões internas da sociedade e externas relacionadas a internacionalização do capital. Para tanto, parte-se da compreensão de que as políticas públicas, de modo geral, atendem às demandas do capital em nível mundial, assim como as necessidades locais/regionais/nacionais.

Mediante o entendimento de que influências externas e internas interferem na construção das políticas públicas, para dar sustentação a esta pesquisa sobre os efeitos da política de formação de professores, no âmbito do Sistema UAB, adotou-se o referencial teórico proposto por Stephen Ball, Richard Bowe e seus

colaboradores denominado “ciclo de políticas”²¹, descrito por Mainardes (2006) e Mainardes e Marcondes (2009).

Para tanto, considera-se a importância da teoria nos estudos educacionais e compreende-se a observação de Ball (2011) ao tecer comentários sobre a fragilidade de estudos que apresentam segmentação e ambiguidade na estruturação do conhecimento. E conclui que:

A ausência de teoria deixa o pesquisador preso a ideias preconcebidas, não investigadas e imponderadas, bem como a colocações ontológicas e epistemológicas aprioristicamente ingênuas. Lamento e maldigo a ausência de teoria e a defendo como forma de proteger os estudos educacionais de si mesmos (BALL, 2011, p. 92).

O autor chama a atenção para a necessidade de se considerar o “como” e o “porque” no emprego da teoria nos estudos educacionais. O uso da teoria sem reflexão pode ocasionar a opressão da atividade intelectual. Ball sinaliza que, com frequência, a teoria “[...] torna-se apenas uma reafirmação mântica de uma crença, em vez de uma ferramenta para a investigação e para se pensar de outras maneiras” (BALL, 2011, p. 96). Para tanto, aconselha a utilizar a teoria com sentido de autoconsciência reflexiva.

Stephen Ball, em entrevista concedida a Jefferson Mainardes e Maria Inês Marcondes (MAINARDES; MARCONDES, 2009), no mês de setembro de 2007, ocasião em que os entrevistadores participavam da Reunião Anual da *British Educational Research Association (BERA)* - Associação Britânica de Pesquisa Educacional, realizada no Instituto de Educação da Universidade de Londres, assinala que o “ciclo de políticas” é um método, ou seja, constitui-se uma maneira de pesquisar e teorizar as políticas. O “ciclo de políticas” não procura descrever a política, mas é uma maneira de pensá-las e de saber como essas são feitas.

Ball (2011) enfatiza que as políticas educacionais, em geral, são escritas pensando nas melhores instituições de ensino possíveis, para contextos que possuem infraestrutura e condições de trabalho adequadas, com poucas variações

²¹ O “ciclo de políticas” constitui-se um conceito teórico formulado pelo sociólogo inglês, Stephen Ball, e colaboradores para designar o movimento de produção das políticas. O contato da pesquisadora com o “ciclo de políticas” se deu a partir do texto intitulado “Informações sobre a abordagem do “ciclo de políticas”. Ver lista de obras de S. J. Ball e pesquisas brasileiras que empregam suas ideias” (MAINARDES; STREMEI, 2015).

de contexto, sem levar em conta as desigualdades regionais ou as capacidades locais. No entanto, é no contexto da prática que a política é ressignificada pelos atores que a compõem.

Mainardes, Ferreira e Tello (2011) contribuem com essa discussão ao esclarecerem que a abordagem do “ciclo de políticas”, proposta por Stephen Ball e Richard Bowe, entendem que “[...] o processo de formulação de políticas é considerado como um ciclo contínuo, no qual as políticas são criadas e reformuladas” (MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2011, p. 157).

A princípio, Ball e Bowe caracterizaram o processo político introduzindo a noção de um ciclo contínuo constituído por três facetas: 1- a política proposta; 2- a política de fato; e 3- a política em uso. A política proposta se referia à política oficial, relacionadas à intenção dos governantes, de seus assessores, dos burocratas encarregados de implementar, além de autoridades locais e outros locais dos quais as políticas emergem. A política de fato é constituída pelos textos políticos e textos legislativos que se materializam por meio da escrita e dão forma a política proposta. E, por último, tem-se a política em uso, que se refere “[...] aos discursos e às práticas institucionais que emergem do processo de implementação das políticas pelos profissionais que atuam no nível da prática” (MAINARDES, 2006, p. 49).

Mainardes (2006) salienta que Ball e Bowe, em seguida, romperam com a formulação que considerava a noção de ciclo contínuo constituído por estas três facetas, em função de concluírem que a linguagem utilizada continha certa rigidez a qual não desejavam empregar para caracterizar o ciclo de política. Os autores passaram a rejeitar os modelos de política que separam a fase de formulação e implementação, ignorando as disputas sobre a política e o processo de gestão.

A partir do entendimento de que não é possível a análise de uma política separando sua formulação de sua implementação, ocorreu uma mudança no foco da análise das políticas. Passou-se a priorizar o entendimento da formação do discurso da política e a interpretação dos profissionais sobre o contexto da prática, o que no entender de Mainardes (2006), possibilitou a identificação de resistências, acomodações, subterfúgios e conformismos na arena da prática e, ainda, o delineamento dos conflitos no discurso.

Assim, Ball e Bowe propuseram a princípio, um “ciclo contínuo de políticas” composto de três contextos principais. São eles: 1- o “contexto da influência”; 2-

“contexto de produção do texto”; e 3- o “contexto da prática”. Na concepção desses autores, os referidos contextos se inter-relacionam, não apresentando assim, dimensão temporal ou sequencial por não constituírem etapas lineares. Na sequência, em 1994, no livro intitulado *Education reform: a critical and post-structural approach*, Ball ampliou o “ciclo de políticas” introduzindo mais dois contextos ao referencial do “ciclo de políticas”: o “contexto dos resultados” (efeitos) e o “contexto da estratégia política”.

Mainardes (2006), ao discutir as contribuições da *policy cycle approach*, a abordagem do “ciclo de políticas”, argumenta que:

[...] a abordagem do “ciclo de políticas” constitui-se num referencial analítico útil para a análise de programas e políticas educacionais e que essa abordagem permite a análise crítica da trajetória de programas e políticas educacionais desde sua formulação inicial até sua implementação no contexto da prática e seus efeitos (MAINARDES, 2006, p. 48).

A citação de Mainardes (2006) justifica a escolha pelo “ciclo de políticas” para analisar políticas públicas como o Sistema UAB, uma vez que oferece aporte metodológico para compreendermos o referido objeto de estudo em toda a sua trajetória: do contexto da influência; passando pelos contextos da formulação do texto; contexto da prática, dos efeitos da política e das estratégias políticas articulando as perspectivas macro e micro social.

Com base no referencial teórico exposto, cumpre assinalar que o percurso seguido nesta pesquisa contempla o levantamento e análise de documentos normativos como as Leis: Constituição Federal (BRASIL, 1988), Lei de Diretrizes e Bases Nacionais (LDBEN) nº 9.394/96, Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), Lei nº 9.424/1996 (BRASIL, 1996c), Lei nº 11.502, de 12 de julho de 2007 (BRASIL, 2007b), a Capes passa a atuar na formação de professores; Plano Nacional de Educação – PNE 2001-2011, Lei nº 10.172 (BRASIL, 2001), Plano Plurianual para o período de 2004 a 2007, Lei nº 10.933/2004 (BRASIL, 2004b), Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb (BRASIL, 2007c), a Lei do Piso Salarial Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica – Lei nº

11.738/2008 (BRASIL, 2008) e o Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024, Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014)'; os Decretos: Decreto nº 2.494/1998 (BRASIL, 1998), Decreto nº 3.276/1999; Decreto nº 5.622/05 (BRASIL, 2005a), Decreto nº 5.800/06 (BRASIL, 2006c) e o Decreto nº 9.057/2017 (BRASIL, 2017), além de autores que tratam da modalidade EaD; e da formação de professores. Inclui um inquérito a egressos do curso de formação de professores, no âmbito do Sistema UAB, com aprovação do Comitê Permanente de Ética em Pesquisa com Seres Humanos (Copep) UEM, em 28 de junho de 2017, via Plataforma Brasil, com o Parecer nº 2.144.513.

Como recorte, optou-se por pesquisar os egressos do Curso de Pedagogia, do Sistema UAB, ofertado pela Universidade Estadual de Maringá/PR. Essa escolha ocorreu devido se tratar de um curso que, segundo a legislação oficial, forma professores para atuarem na Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental, nos cursos de Ensino Médio, na modalidade Normal, de Educação Profissional na área de serviços e apoio escolar e em outras áreas nas quais sejam previstos conhecimentos pedagógicos, de escolas públicas e particulares de nosso país, conforme estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Pedagogia (BRASIL, 2006a)²².

O universo dos participantes da pesquisa foi composto, a princípio, por cerca de 376 (trezentos e setenta e seis) egressos do curso de Pedagogia na modalidade a distância da UEM, ingressantes no ano de 2009 e concluintes no ano de 2012. A referida escolha se deu em função de se tratar do primeiro grupo de professores formados sob a égide do Sistema UAB nessa instituição de ensino.

A coleta de dados, junto aos egressos do curso de Pedagogia na modalidade a distância da UEM, turma 2009, ocorreu por meio do instrumento questionário. Foi criado pela pesquisadora um questionário no Google Docs²³ e encaminhado aos possíveis participantes.

²² As Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Pedagogia ampliaram a abrangência de atuação do Pedagogo. Além da docência, inclui-se a gestão (planejamento, execução, coordenação, acompanhamento e avaliação) de processos pedagógicos e a “[...] produção e difusão do conhecimento científico-tecnológico do campo educacional, em contextos escolares e não-escolares” (BRASIL, 2006a).

²³ Serviço da Web, *Android* e *iOS*, que propicia a criação e a edição de documentos de texto, para posterior visualização e compartilhamento.

A divisão da pesquisa, contempla além da seção introdutória, outras quatro seções e a conclusão. A seção de número dois, nominada de “Caminhos da Pesquisa”, discute a temática da tese, o problema de pesquisa e seus objetivos. Apresenta um inventário sobre pesquisas que tiveram como objeto de estudo o Sistema UAB. Aborda os pressupostos teórico-metodológicos que dão suporte a esta pesquisa explicitando os conceitos centrais da perspectiva do “ciclo de políticas” proposto por Stephen Ball e Richard Bowe e seus colaboradores, apresentada por Mainardes (2006) e Mainardes e Marcondes (2009), assim como a teoria da “análise de conteúdo”, na perspectiva de Bardin (2016).

Na terceira seção, intitulada “A política de formação de professores, a partir da década de 1990 no Brasil”, enfoca-se o contexto histórico e mudanças na legislação educacional que materializaram alterações significativas na formação docente, com destaque para a formação realizada por meio de uma modalidade de ensino diferente da presencial, a modalidade a distância, assim como as categorias de análise: formação inicial de professor; profissionalização docente e valorização profissional.

A quarta seção denominada “O Sistema Universidade Aberta do Brasil”, aborda o Sistema UAB em diferentes contextos, conforme orientação de Stephen Ball e Richard Bowe e colaboradores, descrita por Mainardes (2006) e Mainardes e Marcondes (2009), em seu “contexto de influência”, no “contexto de produção do texto” e no “contexto da prática” na UEM. Nessa seção, busca-se a compreensão sobre o processo de constituição do Sistema UAB, enfocando as primeiras discussões sobre a necessidade de efetivação de uma universidade aberta no Brasil, sua institucionalização com a Lei nº 5.800, de 08 de junho de 2006 (BRASIL, 2006), bem como seu desenvolvimento na UEM.

Na quinta seção intitulada “Análise e discussão dos resultados” analisam-se os efeitos, benefícios e limitações, da política educacional desenvolvida pelo Sistema UAB para a formação de professores da Educação Básica do Paraná, a partir da percepção dos egressos do Curso de Pedagogia, na modalidade a distância da UEM, turma 2009. Examina-se os dados coletados por meio do instrumento questionário que se constituem como fonte valiosa para a interpretação e análise dos retornos da referida política para seus beneficiários.

Por fim, a conclusão recupera as questões que permearam a pesquisa e sugerem os resultados das análises realizadas nesta investigação. Evidencia-se os efeitos da política propalada pelo Sistema UAB para seus egressos, com vistas à compreensão das potencialidades e fragilidades de tal política para a formação docente.

2 CAMINHOS DA PESQUISA

Esta seção objetiva apresentar os caminhos da pesquisa, com o propósito de auxiliar na compreensão de como se chegou a temática da tese. Elenca a formulação do problema e procedimentos metodológicos utilizados neste estudo. Explicita os conceitos centrais da abordagem do “ciclo contínuo de políticas”, desenvolvida por Stephen Ball e Richard Bowe, descrita por Mainardes (2006) e Mainardes e Marcondes (2009), enquanto referencial analítico que possibilita a compreensão de políticas educacionais, assim como a “teoria da análise de conteúdo”, baseada em Bardin (2016). Inclui um levantamento sobre teses e dissertações no Portal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES), produzidas sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil, com vistas a situar o objeto da pesquisa.

2.1 A temática da tese e seus objetivos

A literatura produzida nas últimas décadas sinaliza que tem crescido, em termos quantitativos e qualitativos, a produção no campo das políticas públicas, no Brasil. Arretche (2003) ressalta que esse acréscimo na produção de pesquisas em políticas públicas pode ser observado nos estudos dos órgãos governamentais, no aumento de quantidade de grupos de pesquisas cadastrados no Conselho Nacional de Pesquisa Científica e Tecnológica (CNPq), no número de produção de teses e dissertações, na criação de disciplinas de políticas públicas na graduação, bem como no incremento de financiamento nesta área de estudo.

O objeto de estudo desta pesquisa insere-se na linha de políticas educacionais. Originou-se no período da realização da pesquisa da dissertação de Mestrado em Educação, nos anos de 2012 e 2013, assim como das discussões realizadas no Grupo de Pesquisa Educação a Distância e as Tecnologias Educacionais (GPEaDTEC). Naquele período, a análise abordou a política de formação de professores empreendida pelo Programa Pró-Licenciatura 1 (BRASIL, 2004a). No decorrer da pesquisa de Mestrado constatou-se que a partir da década de 1990, a temática da formação de professores ganhou espaço nas agendas

governamentais. A necessidade de ampliação do atendimento à educação a um maior número de pessoas, especialmente da Educação Básica, reconhecida e concessuada por vários países, dentre eles o Brasil, nas Conferências de Jomtien (1990) e Nova Delhi (1993), trouxe à tona a preocupação com a formação de professores.

Neste período histórico, foi construído um conjunto de leis que deram suporte à ampliação do atendimento educacional e direcionou-se à formação docente em nosso país. Promulga-se, então, o Plano Decenal de Educação para Todos (BRASIL, 1993) e, na sequência, a Lei de Diretrizes e Bases Nacionais (LDBEN) - Lei nº 9.394/96. Dentre as questões mais relevantes deste Plano está a instituição da Década da Educação, que pretendia eliminar o analfabetismo e universalizar o Ensino Fundamental nos dez anos subsequentes a esta Lei. Na mesma direção, a LDBEN - Lei nº 9.394/96, materializou a exigência de expansão do atendimento educacional em todos os níveis e modalidades de ensino, bem como estabeleceu no Artigo 87, Parágrafo 4, mudanças para os cursos de formação de professores ao assinalar: “Até o fim da Década da Educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço”²⁴ (BRASIL, 1996b, p. 43).

A LDBEN - Lei nº 9.394/96 institui a Educação a Distância (EaD)²⁵ como uma outra modalidade de ensino, diferente do ensino presencial. O Artigo 80, desta Lei, ao estabelecer que “[...] o Poder público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância enquanto, em todos os níveis e modalidades de ensino, e educação continuada” (BRASIL, 1996b, p. 41), sinaliza a adoção da modalidade a distância enquanto estratégia de expansão de educação, especialmente do Ensino Superior.

²⁴ O Parágrafo 4, do Artigo 87 foi revogado pela Lei nº 12.796, de 2013.

²⁵ De acordo com Mill (2007), a sigla EaD tem sido utilizada indistintamente na literatura sobre EaD, por estudiosos dessa área de conhecimento e na prática como representação dos termos educação a distância, ensino a distância e ainda como aprendizagem a distância (*e-learning*). No entanto, o autor salienta que o termo EaD deve ser entendido como Educação a Distância, visto que o entendimento que se tem de tal sigla pode influenciar o processo de implantação e oferta de cursos a distância nas instituições, pois educação, ensino e aprendizagem não são sinônimos. Para Belloni (2012), o termo Educação manifesta-se consensualmente na sigla EaD diferentemente da sigla EAD, que se refere à Educação ou Ensino Aberto a Distância, modalidade de ensino nascida na Inglaterra, em 1969, com a Open University. Assim, ao longo desse estudo será utilizada a sigla EaD para se reportar a Educação a Distância.

Entretanto, conforme assinalam Shiroma, Moraes e Evangelista (2011), há que se considerar que a política educacional é mais abrangente do que a legislação proposta para a área. Esta realiza-se por meio de vários atores e múltiplas ações. Inclui planejamento educacional, financiamento nas esferas federal, estadual e municipal, além de ações governamentais que se propagam pelos meios de comunicação.

Em se tratando das políticas educacionais, foi retomada com vigor, na década de 1990, a discussão sobre a formação docente. Dados do Ministério da Educação (MEC) de 1996, apontavam a necessidade de formar um grande contingente de professores para a atuação na Educação Básica. Cerca de cem mil professores em exercício sequer possuíam o 1º grau²⁶ completo e, outros cem mil possuíam apenas o 1º grau. A maioria desses atuavam na alfabetização. Para atender as determinações da LDBEN nº 9.394/96, seria necessário formar “[...] 117 mil docentes para atuar de 1ª a 4ª séries, de 51 mil para atuar de 5ª a 8ª série e de 215 mil para o ensino médio” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 90).

Frente a este contingente, ações foram implementadas e dentre elas destaca-se a formação de professores realizada na modalidade a distância, autorizada no Artigo 80 da LDBEN nº 9.394/96 e regulamentada pelo Decreto nº 2.494/1998 (BRASIL, 1998) revogado pelo Decreto nº 5.622/2005 (BRASIL, 2005a)²⁷, o que possibilitou o credenciamento de inúmeras instituições de ensino para a oferta de cursos e programas de formação docente.

Em linhas gerais, com a promulgação da LDBEN, questões acerca de qual a formação necessária, como fazer e quais os espaços destinados à formação docente passaram a ser recorrentes. Atualmente, após mais de duas décadas da promulgação da referida Lei, indagações se perduram a respeito do que as políticas educacionais postulam sobre a formação docente e como essa formação vem se efetivando na prática, causando-nos inquietações. Desses questionamentos, surgiu a preocupação em investigar as políticas de formação em nosso país e, dentre elas, optou-se pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB).

²⁶ O primeiro grau, estabelecido pela LDBEN nº 5.692/1971 compreendia da 1ª a 8ª série. Com LDBEN nº 9.394/1996 esse período de estudo corresponde do 1º ao 9º ano, da Educação Básica.

²⁷ O referido Decreto foi revogado pelo Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017 (BRASIL, 2017).

O motivo de tal escolha deve-se ao fato de que o Sistema UAB, se constitui atualmente, em uma importante política de formação de professores para a Educação Básica. Sua institucionalização suscitou a possibilidade de ampliação do número de vagas no ensino superior público, sobretudo no que se refere à formação inicial de professores para atuarem na Educação Básica e pelo fato de que é uma política que já possui mais de uma década de vigência.

Não obstante, este estudo visa contribuir para a ampliação do conhecimento sobre políticas de formação de professor para a Educação Básica, na modalidade a distância no Brasil, principalmente, acerca de quais são os retornos de tais políticas para seus egressos. Intenta ultrapassar os desafios impostos a pesquisadores que realizam pesquisas empíricas, bem como ampliar o debate sobre política educacional no campo acadêmico.

Diante do exposto, conforme apresentado na introdução, o objetivo geral desta pesquisa consiste em: analisar os efeitos da política desenvolvida pelo Sistema UAB para a formação de professores do Estado do Paraná, na ótica dos egressos do Curso de Pedagogia na modalidade a distância da Universidade Estadual de Maringá (UEM), turma 2009.

A delimitação da pesquisa se deu com base na consulta ao Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (Capes), a legislação educacional brasileira para a formação docente, autores e demais documentos que tratam do nosso objeto de pesquisa: o Sistema UAB.

2.2 Problema e hipótese

Diante da necessidade de ampliação dos processos formativos em todos os níveis e modalidades de ensino, apontada pela LDBEN nº 9.394/96 (BRASIL, 1996b) e reiterada pelo Plano Nacional de Educação - PNE 2001/2010 (BRASIL, 2001) e pelo Plano Nacional de Educação - PNE 2014/2024 (BRASIL, 2014) , considera-se fundamental verificar como foram e estão sendo construídas as políticas de formação docente no Brasil para atender o incremento da demanda proveniente, especialmente, da Educação Básica. Mediante a regulamentação da

modalidade a distância, torna-se necessário conhecer como esta vem contribuindo para minorar o déficit de professores formados em nível superior do nosso país.

A problemática central desta tese deve-se à premissa de que as políticas públicas em EaD para a formação de professores, suas variáveis e implicações são importantes na elevação do nível de formação dos docentes brasileiros, visto que nas legislação educacional, especialmente, na LDBEN nº 9.394/96 (BRASIL, 1996b) e no PNE 2001/2010 (BRASIL, 2001) a modalidade a distância é apresentada como uma estratégia significativa e necessária para a formação de docentes para a Educação Básica.

No Brasil, assim como no Estado do Paraná, a EaD se constitui como alternativa viável para a expansão e democratização do Ensino Superior, sobretudo, no tocante à formação de professores. Para Belloni (2010), a EaD possibilita a inclusão dos profissionais da educação que se encontram geograficamente separados dos centros de reflexão e do debate universitário.

Interessa-nos discutir as políticas educacionais com o objetivo de se perceber como elas se dão efetivamente no contexto da prática a fim de verificar seus efeitos. E, assim, neste estudo buscou-se entender as motivações, as articulações políticas e as ações que possibilitaram o estabelecimento do Sistema UAB para a formação de professores na modalidade a distância.

Para tanto, nesta pesquisa se propôs a refletir sobre as seguintes questões: qual o impacto dessa política para a formação docente? Qual o impacto da referida política para seus egressos? A política contribuiu para a elevação de acesso e oportunidades de trabalho? Embora a revisão de literatura, realizada neste estudo (CRUZ, 2002; COSTA, 2010; ANTUNES, 2011, SILVA, 2011; PINTO, 2013; LACÉ, 2014; MANDELI, 2014; WUNSCH, 2014; PIMENTEL, 2015; ALVES, 2017), evidencie o potencial do Sistema UAB em relação à ampliação do número de vagas para o Ensino Superior, especialmente na formação de professores, defende-se como tese que os efeitos da política proposta pelo Sistema UAB não se limitam à questão da expansão do número de vagas no Ensino Superior e de certificação, em cursos de formação docente.

Ressalta-se aqui, que o que se entende por “efeitos” nesta pesquisa, está relacionado ao significado que cada egresso atribui à política de formação docente desenvolvida pelo Sistema UAB, em sua trajetória de acadêmico, de trabalho e de

ação no âmbito social. Considera-se, que embora a política Sistema UAB tenha uma finalidade comum a todos os seus participantes, seus efeitos podem ser variados nas diferentes Unidades da Federação brasileira, consonantes ou não com os objetivos propostos por aqueles que a formularam.

2.3 Procedimentos teórico-metodológicos

A rigor, considera-se que a compreensão de uma política não é tarefa fácil. Dale (2010) apresenta uma distinção entre *education policy* (política educacional) e *politics of education* (política de educação), que pode auxiliar na análise de política. Esse autor esclarece que o termo *education policy* refere-se “[...] ao processo de tomada de decisões diretas, no cotidiano, e aos seus resultados imediatos (textos políticos, por exemplo) [...]” (DALE, 2010, p. 1118), enquanto que o termo *politics of education*, diz respeito aos “[...] processos e as estruturas que enquadram as agendas de ‘políticas educacionais’ e as dirigem [...]” (DALE, 2010, p. 1118). A referida distinção remete ao entendimento de que as políticas de educação se constituem em concepções abrangentes, definidas no âmbito do Estado, em relação às sociedades civil e política, possível de ser realizado em torno do que se entende por educação, num dado momento histórico; enquanto as políticas educacionais se apresentam mais específicas.

Para Secchi (2013), as dificuldades para a abordagem de uma dada política se iniciam desde o entendimento do conceito de política. A esse respeito, esse autor sublinha que a palavra política, na língua portuguesa, assume duas conotações principais. A primeira, refere-se à atividade humana, ligada à obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem e, a segunda conotação, é a mais concreta e tem relação com orientações para a decisão e ação.

Para o referido autor, o termo política pública (*public policy*), está vinculado à segunda conotação e trata do conteúdo concreto e simbólico de decisões políticas e do processo de construção e atuação dessas decisões. Assim, a política pública deve ser entendida como uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, a qual deve conter dois principais elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público.

Outro desafio ao se estudar políticas se refere ao entendimento das mediações entre o global e o local, como as orientações internacionais são assimiladas e transpostas para o nosso país, as quais se constituem em uma atividade bastante complexa. Embora compactue-se com a ideia da existência de uma “agenda globalmente estruturada para a educação”²⁸ (DALE, 2004), no qual instâncias internacionais influenciam diretamente nas políticas, moldando os sistemas, como o sistema educativo mediante os imperativos econômicos globais, cumpre verificar como o sistema brasileiro recebeu e interpretou essas orientações internacionais.

Dale (2004) contribui com a metodologia desta pesquisa ao propor que, em se tratando do campo das políticas, é preciso se afastar de uma análise neutra. Ao se compreender que a força do capital internacional influencia na remodelação das relações nacionais, assim como nas políticas para a educação, é mister verificar como isso ocorre. Neste sentido, ressalta-se que a política para a formação de professores implantada a partir da década de 1990, período da reforma do Estado brasileiro, estava alinhada às formulações da agenda global para a educação, propaladas pela Conferência Mundial de Educação para Todos (1990) e pela Conferência de Nova Delhi (1993).

Para Rosemberg (2000), a construção de uma agenda política perpassa, primeiramente, pela definição dos temas necessários ao debate, por parte das organizações internacionais, para na sequência difundi-los nacionalmente. A divulgação e a difusão da agenda são realizadas por diferentes canais, por meio de seminários, cursos, assessorias, publicações, dentre outros. A interpretação dessa agenda se dá localmente e sua implementação ocorre na forma de programa ou projeto nas áreas sociais e fica condicionada ao consenso dos atores nacionais.

Importa destacar que o Estado não cria e desenvolve políticas públicas somente a partir de suas instâncias. Conforme assinala Hofling (2001), a elaboração e o desenvolvimento das políticas envolvem tomadas de decisão que são realizadas nas instâncias do Estado, órgãos públicos, assim como por representações da sociedade, de maneira que as políticas públicas não possam ser reduzidas às políticas estatais.

²⁸ Refere-se à relação existente entre os organismos internacionais e países no estabelecimento de uma agenda que define as prioridades e as formas de resolução de problemas.

Mainardes (2018) salienta que a concepção que o pesquisador possui de política educacional afeta diretamente o processo da pesquisa. De acordo com esse autor, numa perspectiva epistemológica mais pluralista, conceitua-se política e políticas educacionais de maneira distinta. Enquanto a política está relacionada à configuração macro de poder, pautada por interesses e ideologias, as políticas educacionais constituem-se como “[...] respostas do Estado (atos do Estado) para buscar atender problemas existentes e demandas da educação” (MAINARDES, 2018, p. 188).

Para Mainardes (2018, p. 192), “[...] a política educacional constitui-se em um campo de conhecimento específico, formado por conhecimento especializado”. Assim, recomenda que a análise da política educacional seja pautada pela orientação de Ball, descrita por Mainardes (2015), ao prescrever a necessidade de se pensar sobre a “base ontológica da política”, mediante o exercício de indagação sobre o porquê, para quem, com quais finalidades e com base em quais fundamentos uma dada política foi formulada.

Verifica-se que a compreensão de uma dada política perpassa, necessariamente, pelas relações estabelecidas entre Estado e sociedade, pois é nessa relação que são definidos os contornos para a formulação de legislação e das políticas para a sociedade. Em se tratando do Brasil, considera-se importante tomar como ponto de partida a década de 1990, período em que ocorreu a reformulação do papel do Estado. Orientado por organizações internacionais como o Banco Mundial (BM), o Estado brasileiro redefiniu seu papel, passando de executor para regulador dos serviços sociais (MORAES, 2001).

Nesse sentido, a orientação internacional “reformista” aponta a necessidade de haver a divisão das tarefas do Estado com a sociedade, a fim de que a administração pública se torne mais eficiente. Nessa direção, o Banco Mundial preconiza “[...] reduzir a carga imposta ao Estado, fazendo com que os cidadãos e as comunidades participassem da prestação dos bens coletivos essenciais” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 3).

Schneider (2005) assinala que, nesse período, a concepção de Estado passa por uma redefinição. O Estado, que antes era compreendido como hierarquia pública, passa a representar uma rede de organizações. Para o autor, tais redes,

entendidas como “manifestações macroestruturais de sistemas políticos”, passam a definir as políticas públicas.

A formulação das políticas públicas na atualidade fica a cargo de atores públicos e privados de diversos setores sociais, numa lógica de rede política. Essas redes pressupõem vínculos diretos e indiretos com maior ou menor influência de poder entre seus membros. Nesse sentido, observa-se que a esfera privada tem atuado junto à esfera pública na construção de políticas públicas, muitas vezes, assumindo papel central na definição das mesmas (SCHNEIDER, 2005).

Schneider (2005) relata que a existência de fluidez entre o público e o privado gera problemas para o processo de formulação das políticas, pois os atores com maior “poder de troca”, podem ser privilegiados no processo de decisão das políticas. Nessa lógica, o Estado necessita buscar apoio nos setores sociais, e, assim, as políticas passam a ser constituídas por meio da colaboração.

Ball (2014), ao tratar das políticas públicas, enfatiza que as “redes políticas”²⁹ constituem uma nova forma de governança. Esclarece que essas “redes” se caracterizam como “[...] um tipo de ‘social’ novo, envolvendo tipos específicos de relações sociais, de fluxos e de movimentos” (BALL, 2014, p. 29). Esse tipo de “social” tornam-se comunidades políticas que compartilham concepções de problemas sociais semelhantes e suas resoluções. Fornecem locais para soluções colaborativas. “Por meio delas, é dado espaço a novas vozes dentro do discurso de política” (BALL, 2014, p. 29).

De acordo com esse autor, o neoliberalismo³⁰ estimula a produção de “[...] novos tipos de atores sociais, sujeitos sociais híbridos que são especialmente móveis, eticamente maleáveis e capazes de falar a linguagem do público, do valor privado e filantrópico” (BALL, 2014, p. 230). Nesse sentido, observa-se que muitas políticas educacionais têm se constituído em objeto de disputa em “redes políticas globais”, as quais possuem uma grande quantidade de participantes, que

²⁹ Ball (2014) alerta sobre as limitações de alguns estudos em política educacional pautados numa perspectiva presa às fronteiras de um Estado-Nação, bem como em um paradigma de política como governo. Apresenta a possibilidade da utilização do termo “redes políticas” como instrumento conceitual e analítico, com o objetivo de desvelar as relações de poder nas disputas no campo educacional.

³⁰ Para Ball (2014), o neoliberalismo é um termo vago que necessita ser contextualizado quando empregado. Conceitua-o como um conjunto complexo de práticas organizadas em torno do “mercado”, com penetração em quase todos os aspectos da vida, ultrapassando uma doutrina econômica ou um conjunto de projetos políticos.

ultrapassam os governos nacionais, mas incluem organizações de atuação transacional tais como: Banco Mundial (BM); Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); Organização Não-Governamental (ONGs); *think tanks* (pesquisadores/consultores, individualmente ou ligados a empresas que prestam serviços educacionais); grupos de interesse oportunista (entidades empresariais e religiosas); empresas que vendem “pacotes educacionais”, dentre outros (BALL, 2014).

Sobre as “redes políticas”, esse autor enfatiza que:

[...] constituem uma nova forma de governança, embora não de uma forma única e coerente, e colocam em jogo, no processo de políticas, novas fontes de autoridade [...] as fronteiras entre o Estado, a economia e a sociedade civil, estão ficando turvas; há novas vozes nas conversas sobre as políticas e novos canais por meio dos quais os discursos sobre políticas introduzem o pensamento sobre as políticas (BALL, 2014, p. 34).

Autores pesquisados como Schneider (2005) e Ball (2014), indicam que compreensão das políticas públicas na contemporaneidade perpassa, necessariamente, pelo entendimento de “rede” e de “governança”. Tais conceitos se apresentam, atualmente como teoria para tornar os Estados eficientes na construção e desenvolvimento de políticas públicas. Ambos os conceitos, têm como base a transformação do Estado modificando as relações que esse estabelece com a sociedade.

Pode-se dizer que a constituição das “redes” se deu no processo de redefinição do papel do Estado, mediante a necessidade de se formar novas formas de “governança”, por parte do Estado, na tarefa de criar e desenvolver políticas públicas trazendo novos atores, associações e empresas privadas, formando assim as “redes de políticas públicas”. Para Schneider (2005, p. 29), “[...] concebe-se então redes de políticas públicas como uma nova forma de governança política”.

Com base no exposto, depreende-se que há muito o que se observar para o desenvolvimento de um estudo, especialmente em se tratando das políticas. Para tanto, verifica-se que o pesquisador realiza escolhas, as quais pressupõe a adoção de uma perspectiva teórica, resultando assim em pesquisas de natureza teórica, empírica, comentário ou crítica, pesquisas de diferentes formatos e propósitos.

Neste estudo, parte-se da premissa que o termo “política pública” não se limita à ação do Estado, por meio do governo, executando ações junto à sociedade. Considera-se que a constituição de uma dada política está sujeita às condicionantes internos e externos de seu país de origem. Enfatiza-se que a política deve ser analisada levando em consideração a orientação de Ball (2014), ao identificar a existência de uma política global de educação, a qual tem impactado fortemente países como o Brasil.

Mainardes e Tello (2016) contribuem com este estudo ao identificarem diferentes níveis de abordagem e abstração a serem considerados em pesquisas sobre políticas educacionais, a fim de exercitar a vigilância epistemológica, assim como verificar contribuições e limitações das diversas perspectivas epistemológicas para a produção do conhecimento no campo da política educacional. Essa abordagem denominada de “Enfoque das Epistemologias”³¹ da Política Educacional (EEPE) conta com três componentes analíticos: a perspectiva epistemológica; o posicionamento epistemológico e o enfoque epistemológico.

De modo sintético, a perspectiva epistemológica refere-se à concepção teórica utilizada pelo pesquisador no processo de investigação. Em decorrência da escolha teórica tem-se o posicionamento epistemológico (posicionamento político do pesquisador) e, por fim, o enfoque epistemológico caracterizado pelo modo com que se constrói metodologicamente a pesquisa (MAINARDES; TELLO, 2016).

Em se tratando dos níveis de abstração expressos na pesquisa, os autores citados enfatizam que nos relatórios de pesquisas podem ser identificados níveis que podem variar de estudos descritivos a estudos com maior complexidade e teorização. Os estudos, no caso da pesquisa em Política Educacional, podem ser caracterizados em descritivos, por apresentarem um conjunto de dados, com pouca análise das ideias apresentadas (como por exemplo, pesquisas que exploram a formulação ou programas, em contextos singulares); estudos analíticos, marcados pela integração entre teoria e dados, buscam compreender os mecanismos gerais que interferem no objeto estudado; e, por último, o nível de compreensão, considerado o mais elevado, como se pode observar na citação a seguir:

³¹ A epistemologia estuda a produção do conhecimento, ou seja, o uso das perspectivas teóricas (MAINARDES; TELLO, 2016, p. 3).

São estudos que buscam abordar a temática (teórica ou empírica) de modo mais totalizante, explorando de forma aprofundada as relações e as determinações envolvidas na política investigada ou a na questão que está sendo discutida (MAINARDES; TELLO, 2016, p. 7).

Mediante a compreensão de que a análise de uma política constitui-se uma tarefa que demanda um grande esforço teórico e metodológico, por considerar que uma política não é linear, tampouco previsível pelo entendimento de que algumas formulações teóricas ofereçam poucos elementos para explicar os processos locais, optou-se como ferramenta metodológica a utilização do “ciclo de políticas” proposta por Stephen Ball e Richard Bowe. Para Mainardes (2006, p. 55), a abordagem do “ciclo de políticas” (*policy cycle approach*) enquanto referencial analítico “[...] traz várias contribuições para a análise de políticas, uma vez que o processo político é entendido como multifacetado e dialético, necessitando articular as perspectivas macro e micro”.

Mainardes (2006) assinala que a abordagem do “ciclo de políticas” foi criada por Ball e colaboradores no início dos anos de 1990, mas passou a ser utilizada no Brasil somente a partir dos anos 2000. Essa opção metodológica tem sido utilizada por enfatizar “[...] os processos micropolíticos e ação dos profissionais que lidam com políticas no nível local e indica a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais” (MAINARDES, 2006, p. 95).

Para o referido autor, Ball e Bowe apresentaram uma primeira versão do “ciclo de políticas” constituído por três contextos políticos nominados de: a política proposta; a política de fato e a política em uso. A política proposta, referindo-se à política oficial expressa não somente a intensão dos governos e assessores, bem como das instituições, das escolas. A política de fato, constituía-se pelos textos, legislações e documentos escritos que subsidiariam a política posta em prática. Por fim, a política em uso ou na prática referia-se aos discursos e práticas decorrentes da implementação de uma dada política.

Segundo Mainardes (2006), posteriormente, Ball e Bowe romperam com essa formulação inicial devido à linguagem usada apresentar certa rigidez e por ser o oposto do que eles desejavam empregar para delinear o “ciclo de políticas”. Com essa constatação, os autores introduziram o termo “contínuo” no “ciclo de políticas”, que passou a ser nominado de “ciclo contínuo de políticas”.

Em linhas gerais, a proposta inicial do “ciclo contínuo de políticas”, de autoria de Ball e Bowe, constituía-se de três contextos principais: o da influência, o da produção de texto e o da prática. Faz-se necessário destacar que, embora cada contexto apresente suas características e especificidades, eles estão inter-relacionados, formando um ciclo contínuo, num movimento dinâmico e flexível. Assim, Ball e Bowe alertam os leitores e estudiosos de políticas para não tornarem mecânica a dinâmica de circularidade de interpretação dos textos de política, o que seria uma apropriação equivocada diante do que propõe o referencial “ciclo de políticas”. A figura a seguir explicita os contextos de formulação da política.

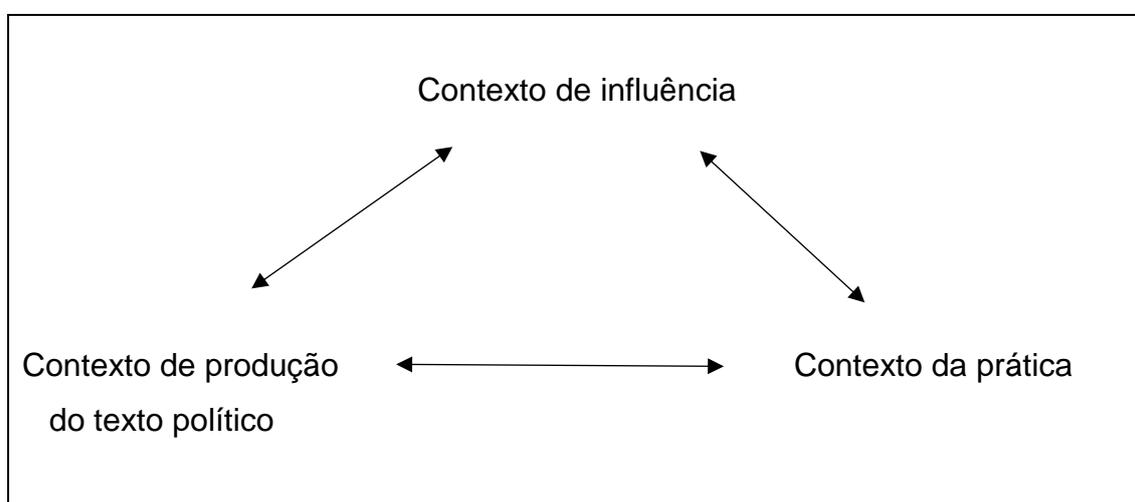


Figura 1- Contextos do processo de formulação de uma política.

Fonte: BOWE et al, apud MAINARDES, 2006, p. 51.

Denomina-se “contexto da influência”, o momento em que as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos construídos. As redes sociais dentro e em torno dos grupos, dos partidos políticos, do governo e do processo legislativo iniciam a disputa no sentido de influenciar as políticas. “É neste contexto que grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado” (MAINARDES, 2006, p. 51).

O discurso em fase de formação, por vezes recebe apoio e outras vezes é desafiado por argumentos mais amplos que estão exercendo influência na arena pública, como por exemplo o caso de grupos que representam a iniciativa privada dentro do setor público, além de influências globais e internacionais na esfera nacional. Para Mainardes (2006), a disseminação de influência internacional, em

nível nacional, pode ser entendida de duas maneiras. A primeira delas, e a direta, o fluxo de ideias por meio de redes políticas sociais que envolvem: a circulação internacional de ideias; o empréstimo de políticas e pelos grupos e indivíduos que vendem soluções no mercado político e acadêmico por meio de livros, conferências e performances. A segunda delas, refere-se ao financiamento e até mesmo a imposição de algumas soluções oferecidas e recomendadas por agências multilaterais³².

O segundo contexto, é denominado de “contexto de produção do texto” e é marcado pela realização dos textos políticos. Encontra-se diretamente ligado ao contexto da influência. Os textos políticos representam a política e podem tomar várias formas: textos legais oficiais e textos políticos; comentários formais ou informais sobre textos oficiais; pronunciamentos oficiais; vídeos, dentre outros. Os textos oficiais não são necessariamente claros e coerentes, podendo ser até mesmo contraditórios. Neste sentido, Mainardes (2006) orienta que se faz necessário compreender que a política não é finalizada no momento legislativo, assim, “[...] os textos precisam ser lidos com relação ao tempo e ao local específico de sua produção. [...] políticas são intervenções textuais, mas elas também carregam limitações materiais e possibilidades” (MAINARDES, 2006, p. 52).

Mainardes (2006) esclarece que Ball realiza uma importante distinção entre política como texto e política como discurso. Apesar de serem complementares, a política como texto baseia-se na teoria literária, a qual entende-se que as políticas são codificadas de maneiras complexas. Esses textos são resultados de múltiplas influências e envolve negociações diversas dentro do Estado e na formulação da política. E, ainda, que a política terá pluralidade de leituras em razão da pluralidade de leitores. Sobre a política como discurso, o autor explica que os discursos incorporam significados, utilizam palavras e proposições para que o discurso seja constituído. A política enquanto discurso estabelece limite sobre o que será pensado e distribui as vozes que serão ouvidas como legítimas. Em síntese, ambos os processos são complexos, pois os textos não são o que aparentam ser e os

³² Com destaque para o papel do *World Bank*, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

discursos não são independentes de história, dos interesses e das relações de poder.

O terceiro contexto é nominado de “contexto da prática”. Ball em entrevista a Mainardes e Marcondes (2009) refuta a ideia de que as políticas sejam implementadas. Para Ball, a utilização do verbo implementar sugere uma ação linear, o que não é verdadeiro, visto que a tradução de uma política em prática é algo extremamente complexo que inclui alteração de modalidade:

A modalidade primária é textual, pois as políticas são escritas, enquanto que a prática é ação, inclui o fazer coisas. Assim, a pessoa que põe em prática as políticas tem que converter/transformar essas duas modalidades, entre a modalidade da palavra escrita e a da ação, e isto é algo difícil e desafiador de se fazer. E o que isto envolve é um processo de atuação, a efetivação da política na prática e através da prática. É quase como uma peça teatral. Temos as palavras do texto da peça, mas a realidade da peça apenas toma vida quando alguém as representa. E este é um processo de interpretação e criatividade e as políticas são assim. A prática é composta de muito mais do que a soma de uma gama de políticas e é tipicamente investida de valores locais e pessoais e, como tal, envolve a resolução de, ou luta com, expectativas e requisitos contraditórios – acordos e ajustes secundários fazem-se necessários (MAINARDES; MARCONDES, 2009, p. 305).

Segundo Mainardes (2006), ao conceituar o referido contexto, Ball salienta que é no contexto da prática que a política educacional acontece efetivamente, sendo ressignificada pelos atores sociais que trabalham com a mesma. Trata-se de um contexto que merece atenção, pois é, para ele, que as políticas são endereçadas, sendo assim reinterpretadas e recriadas.

[...] o contexto da prática é onde a política está sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original. [...] o ponto-chave é que as políticas não são simplesmente “implementadas” dentro desta arena (contexto da prática), mas estão sujeitas à interpretação e, então, a serem “recriadas” [...] (MAINARDES, 2006, p. 53).

Neste sentido, depreende-se que nesta abordagem os professores e demais atores exercem um papel ativo no processo de interpretação e reinterpretação das

políticas educacionais. Os formuladores das políticas não podem controlar os significados dos seus textos. Parte do que foi escrito poderá ser aceito ou ignorado. Partes do texto poderão ser selecionados, entendidos ou não. Há de se compreender que, assim como nos demais contextos, no âmbito da prática diferentes interpretações estão em disputa, devido à existência de diferentes interesses, no entanto uma ou outra interpretação predominará.

Posteriormente, em 1994, na obra intitulada *Education reform: a critical and post-structural approach*, Ball ampliou o “ciclo contínuo de políticas” acrescentando outros dois contextos: “contexto dos resultados e efeitos” e o “contexto da estratégia política”. A observação dos cinco contextos, rompe com a ideia de metodologias que analisavam as fases da formulação até os resultados das políticas como processos estanques e possibilita outros olhares sobre o percurso de uma política (MAINARDES, 2006). Segundo Mainardes, Ferreira e Tello (2011), os referidos contextos estão intimamente interligados. Cada um deles apresenta os interesses diversos entre grupos e seus embates.

A incorporação do “contexto dos resultados ou efeitos” e do “contexto da estratégia política” ao “ciclo contínuo de políticas” sinalizam uma preocupação com a avaliação e com o impacto das políticas públicas na sociedade. Em se tratando do “contexto dos resultados ou efeitos”, entende-se que as políticas educacionais apresentam impactos em vez de simplesmente resultados. Para Mainardes (2006), a ideia de que a política tem efeitos ao invés de resultados é mais apropriada. Embora os termos sejam semelhantes, a palavra “resultado” transmite a ideia de que a política está pronta e de uma política prescritiva. No entender do referido autor, o termo “efeito” é apropriado por transmitir a ideia de continuidade das consequências de uma dada política, diferentemente do termo “resultado” que expressa a ideia de algo pronto e acabado.

Assim, com base na exposição do “contexto dos efeitos”, depreende-se que as políticas deveriam ser analisadas com vistas à compreensão do seu impacto e suas interações com as desigualdades existentes e formas de injustiças. Nesta perspectiva, a análise dos efeitos da política tem como ponto central as questões de justiça, igualdade e liberdade individual (MAINARDES, 2006).

Mainardes (2006) assinala que, para Ball, os efeitos da política podem ser divididos como efeitos de primeira e de segunda ordem. Por efeitos de primeira

ordem entendem-se aqueles evidenciados, ou seja, mudanças na prática ou na estrutura, enquanto que os efeitos de segunda ordem dizem respeito aos impactos dessas mudanças nos padrões de acesso social, oportunidade e justiça social e até mesmo de inclusão.

O último contexto do “ciclo contínuo de políticas” é o das “estratégias políticas”. Envolve a identificação de um conjunto de atividades sociais e políticas que seriam necessárias para trabalhar com as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política investigada. Assim, a abordagem do “ciclo de políticas” contempla, atualmente, cinco contextos, conforme pode ser observado na Figura 2.

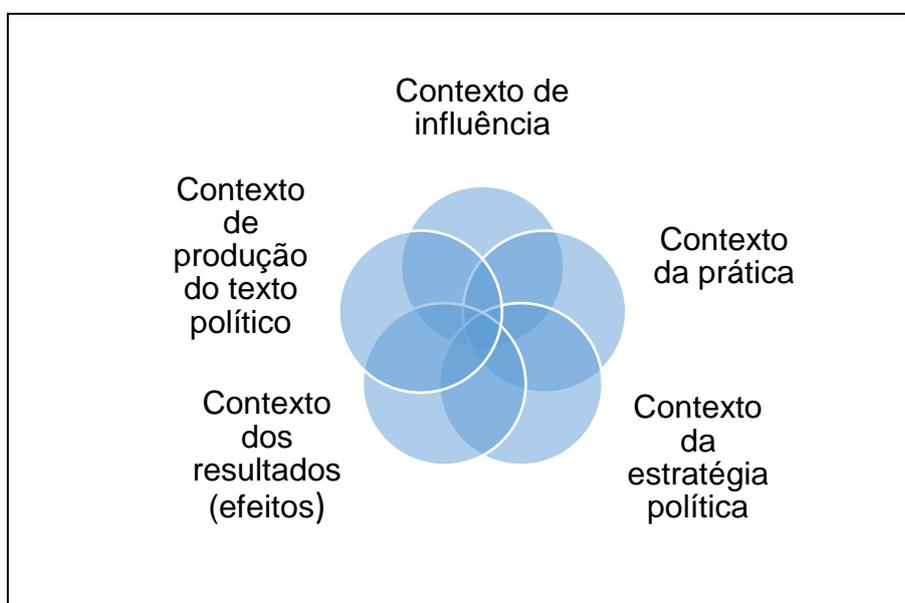


Figura 2- Contextos do “ciclo contínuo de políticas”.

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Mainardes (2006).

Mediante o estudo da referida abordagem, entende-se o “ciclo de políticas” como uma escolha adequada de referencial teórico para esta pesquisa, tendo em vista que tal abordagem abarca as várias fases de uma política educacional, compreendendo-as de maneira interligada. E, por levar em consideração as influências do macro e do micro contextos na constituição da política e, em especial, por reconhecer o papel ativo dos sujeitos que traduzem e interpretam as políticas públicas.

Por se tratar de uma pesquisa que visa compreender os efeitos da política proposta pelo Sistema UAB, salienta-se que as orientações de Mainardes (2017) apresentam pistas importantes para estudos sobre políticas. O referido autor identifica cinco elementos essenciais a ser considerados em pesquisas nessa área. São eles: 1- pensar sobre a base ontológica da política; 2- necessidade de leitura crítica e relacional da legislação e de documentos; 3- considerar os processos de globalização; 4- trabalho e mudança no mundo do trabalho; e, 5- uma concepção de Estado, de política e de política educacional.

Mainardes (2017), amparado em Ball, explicita a necessidade de pensar sobre a base ontológica da política, com vista a romper a epistemologia de superfície nas pesquisas de política educacional que, em geral, apresentam informações sobre a teoria e metodologia, desenho, condução da pesquisa e interpretação dos dados, com vista a atingir uma epistemologia profunda, a qual considera a política como um processo social, relacional, temporal, discursivo e político.

Outro elemento essencial nos estudos das políticas, segundo Mainardes (2017), diz respeito à necessidade de realização da leitura crítica e relacional da legislação e dos documentos de política, pois evidencia algumas pesquisas e publicações sobre políticas educacionais que expressam uma visão ingênua da legislação e de documentos da política.

Na perspectiva do autor, deve-se considerar os processos de globalização, com vistas ao entendimento de que as políticas circulam nos diferentes países, ficando sujeitas às variações e recontextualizações. Assim como em outras políticas, as políticas de formação de professores podem seguir influência internacional em circulação.

Referindo-se ao trabalho e às mudanças do mundo do trabalho, Mainardes (2017) destaca as formas atuais de organização da sociedade, sobre a crescente desvalorização da carreira docente, sobre a contratação docente, contrato temporário, além da banalização da formação inicial.

O autor orienta que a concepção de Estado e de política educacional, assumida pelo pesquisador, interfere decisivamente no percurso, na análise e na divulgação dos dados da pesquisa. E complementa: “[...] as políticas são instrumentos de poder simbólico sejam elas expressas na forma de textos legais

ou discursos oficiais, pois são representações simbólicas dos interesses do Estado, embora dissimuladas de serem de interesse público” (MAINARDES, 2017, p. 6).

Por fim, considera-se que, para os propósitos e finalidades dessa pesquisa, discutiu-se os três primeiros contextos: “contexto da influência”; “contexto de produção do texto” e o “contexto da prática”, a fim de contextualizar a construção e efetivação da Política pública denominada Sistema UAB, para na sequência enfocarmos o “contexto dos resultados ou efeitos”, objetivo desta tese.

Salienta-se que embora a orientação de Ball, descrita por Mainardes e Marcondes (2009), aponte para a necessidade de se abordar os contextos uns dentro dos outros, nesse estudo optou-se por não abordar o quinto contexto, o “contexto das estratégias políticas”, em função de se tratar de uma política em andamento, não sendo possível demonstrar, as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política do Sistema UAB. Compreende-se que o trabalho com o contexto das estratégias políticas demandaria um outro estudo.

2.4 Análise dos documentos e os resultados

Em suma, ao longo dessa pesquisa, os procedimentos metodológicos centraram-se na perspectiva do “ciclo de políticas” (Ball, Bowe e colaboradores) descrita por Mainardes (2006) e Mainardes e Marcondes (2009), associada à “análise de conteúdo” de Bardin (2016), atendendo a intenção proposta de estudar os efeitos da política do Sistema UAB, na perspectiva de seus egressos. Reitera-se que a utilização da abordagem do “ciclo de política” constitui-se um instrumento importante na medida em que esclarece alguns pontos que podem se tornar causa de impedimento para a interpretação e compreensão de uma dada política.

De acordo com Bardin (2016) e Triviños (2013), a “análise de conteúdo” surge a partir da necessidade de se interpretar os textos sagrados. Essa atitude interpretativa continua a existir em parte na “análise de conteúdo” sustentada por processos técnicos de validação. A partir do século XX, por cerca de quarenta anos, a “análise de conteúdo” se desenvolveu nos Estados Unidos e passa a ser muito requisitada na área das ciências políticas, especialmente a partir da Segunda Guerra Mundial. Segundo Bardin (2016), o primeiro nome que ilustra a história da “análise de conteúdo” é de H. Lasswell. No entanto, a maturidade de tal teoria é

alcançada no final dos anos 1940, quando Berelson e Lazarsfeld publicaram uma obra esclarecendo os princípios do método.

As décadas de 1940 e 1950 são marcadas pelo debate entre os procedimentos de pesquisa, quantitativo e qualitativo. Neste período é suscitada a discussão acerca da objetividade e da subjetividade nas pesquisas. Assim, se na primeira metade do século XX, a “análise de conteúdo” tinha como foco o rigor e era voltada para uma análise quantitativa, entre as décadas de 1950 e 1960 iniciou-se o entendimento de que o foco da “análise de conteúdo” é a inferência, podendo haver ou não indicadores quantitativos, visto que o material de pesquisa possui naturezas diferentes, as quais nem sempre podem ser quantificadas. Para Bardin (2016), nas décadas de 1950 e 1960 ocorreu o seguinte entendimento:

[...] a análise de conteúdo já não é considerada exclusivamente com alcance descritivo (cf. os inventários dos jornais do princípio do século), pelo contrário, toma-se consciência de que a sua função ou o seu objetivo é a inferência (BARDIN, 2016, p. 27).

Segundo essa autora, na década de 1960, três fatores influenciaram diretamente na prática de “análise de conteúdo”: o uso do computador; o interesse por estudos que respeitem a comunicação não verbal e a inviabilidade de precisão dos trabalhos linguísticos. No entanto, é somente a partir da década de 1970, quando a “análise de conteúdo” passa a ser utilizada como instrumento de função heurística, cujo objetivo maior é a inferência e a interpretação, que tal teoria ganha uma dimensão maior, passando a integrar espaços da pesquisa qualitativa.

Com o passar do tempo, a “análise de conteúdo” foi ganhando espaço e *corpus* e alguns pesquisadores se propuseram a sistematizá-la. Triviños (2013, p. 159) assinala que:

[...] a obra verdadeiramente notável sobre a análise de conteúdo, onde este método, poder-se-ia dizer, foi configurado em detalhes, não só em relação à técnica de seu emprego, mas também em seus princípios, em seus conceitos fundamentais, é a de Bardin, *L'analyse de contenu*, publicada em Paris, em 1977.

Nesta pesquisa, a utilização da “análise de conteúdo” juntamente com o “ciclo de políticas”, se deu em função da teoria da “análise de conteúdo” apresentar-

se como “[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações” (BARDIN, 2016, p. 37). Como salienta a própria autora:

Não se trata de um instrumento, mas de um leque de apetrechos; ou, com maior rigor, será um único instrumento, mas marcado por uma grande disparidade de formas e adaptável a um campo de aplicação muito vasto: as comunicações. (BARDIN, 2016, p. 37).

Bardin (2016) esclarece que, em qualquer tipo de comunicação, em todas as situações em que ocorra a emissão de significados para um receptor, controlada ou não por este, pode ser decifrado pelas técnicas de “análise de conteúdo”. De acordo com essa autora, são domínios possíveis da aplicação da “análise de conteúdo”: 1- código linguístico (oral e escrito); 2- icônico (sinais, grafismos, imagens, fotografias, filmes etc.); e, 3- outros códigos semióticos (tudo o que não é linguístico e pode ser portador de significações. Ex.: música; código olfativo; objetos diversos; comportamentos; espaço; tempo; sinais patológicos; etc.).

Com relação a quantidade de pessoas implicadas na comunicação, Bardin (2016) anuncia que a “análise de conteúdo” pode ser aplicada a uma pessoa, o que ela denomina de monólogo; a uma comunicação dual, ou diálogo; grupo restrito; e a comunicação de massa. Como exemplo de aplicação a uma pessoa tem-se os suportes de agendas e diários, além da análise de grafite, sonhos, dança, gestos, dentre outros. Em se tratando da comunicação dual, tem-se: cartas; respostas a questionários; a testes projetivos; entrevista; conversas; comunicação não verbais com destinos a outrem etc. A exemplo de grupo restrito, encontram-se as ordens de serviço em uma empresa, comunicações escritas dentro do grupo, discussões, comunicação icônica, dentre outros. Ao tratar da comunicação de massa pode-se aplicar a “análise de conteúdo” em jornais, livros, textos jurídicos, discursos, publicidade, pintura, rádio, televisão etc.

Ressalta-se que a “análise de conteúdo” consiste em um conjunto de técnicas que compreende os fenômenos e fatos como não transparentes. Para tanto, os procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens não são suficientes. Busca-se realizar uma leitura para além das aparências do real. Bardin (2016) assinala que o principal objetivo da “análise de

conteúdo” em uma pesquisa qualitativa é a inferência³³ de conhecimentos relativos ao conteúdo das mensagens. Assim, o fundamento da “análise de conteúdo” encontra-se na articulação entre a superfície dos textos, descrição de alguns elementos característicos e os fatores que determinam estas características que foram inferidos.

Nas palavras da autora, “[...] a intenção da “análise de conteúdo” é a inferência de conteúdos relativos às condições de produção (ou, eventualmente, de recepção), inferência que recorre a indicadores (quantitativos ou não)” (BARDIN, 2016, p. 44). Nesse sentido, o papel do pesquisador, o analista, é de compreender o sentido da significação, além de estar atento às significações menos aparentes. Segundo Bardin (2016), se a descrição do texto é a primeira etapa necessária e se a interpretação é a última fase, a inferência é o procedimento intermediário, que possibilita a passagem de uma fase a outra.

Bardin (2016) salienta que o pesquisador trabalha com vestígios, o que ela chama de documentos, que pode descobrir ou suscitar. Para interpretar tais documentos, o pesquisador os manipula, descrevendo-os e interpretando-os a fim de inferir conhecimentos sobre o emissor da mensagem ou sobre o meio que o produziu. Na perspectiva dessa autora, dois tipos de documentos podem ser submetidos à análise: 1- documentos suscitados pelas necessidades de estudo (respostas a questionários, testes e experiências, etc.); e, 2- documentos naturais, produzidos espontaneamente na realidade (tudo que é comunicação).

Torna-se necessário aqui, clarificar que existem duas diferentes práticas científicas ligadas à “análise de conteúdo” que são diferentes dela. São elas: a linguística e as técnicas documentais. A linguística estuda a língua e o seu funcionamento e o objeto de estudo da “análise de conteúdo” é a fala, ou seja, a “análise de conteúdo” trabalha “[...] a prática da língua realizada por emissores identificáveis” (BARDIN, 2016, p. 44). Já a análise documental consiste em representar o conteúdo de documentos de forma que facilite o acesso ao observador/pesquisador. Em síntese, a análise documental se traduz na representação concisa da informação para fins de consulta e armazenamento, enquanto que a “análise de conteúdo” consiste na manipulação de mensagens com

³³ Inferência: operação lógica, pela qual se admite uma proposição em virtude da sua ligação com outras proposições já aceitas como verdadeiras (BARDIN, 2016, p. 45).

vistas a “[...] evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre uma outra realidade que não o da mensagem” (BARDIN, 2016, p. 52).

Diante do exposto, verifica-se que a análise documental é uma das técnicas da “análise de conteúdo”. Nesta pesquisa, utiliza-se tal técnica na medida em que se reconhece a importância de se classificar documentos para estudá-los. No entanto, o que se propõe é a descrição e a interpretação, por meio de inferência dos documentos legais, de outros textos e dos dados coletados por meio dos questionários aplicados aos egressos do curso de Pedagogia EaD/UEM ofertado no âmbito do Sistema UAB.

A abordagem de Bardin (2016) contribui com este estudo na medida em que esclarece as etapas e técnicas que podem ser empregadas na “análise de conteúdo”. A autora assinala que o trabalho com “análise de conteúdo” engloba etapas interdependentes: a pré-análise; a exploração do material; tratamento dos resultados; a inferência e a interpretação.

A primeira etapa, denominada de “pré-análise” constitui um período de intuições, cujo objetivo consiste na sistematização das ideias iniciais tornando-as operacionais, a fim de organizar os procedimentos da pesquisa. Em linhas gerais, esta primeira etapa é composta por três encargos: “[...] escolha dos documentos a serem submetidos a análise, a formulação das hipóteses e dos objetivos e a elaboração de indicadores que fundamentem a interpretação final” (BARDIN, 2016, p. 125).

A segunda etapa, denominada “exploração do material”, é marcada pela descrição analítica de todo material coletado para a pesquisa, submetido a um estudo aprofundado, orientado pelas hipóteses e referenciais teóricos. Constitui-se uma etapa importante, pois é nela que ocorre a definição das categorias de análise possibilitando ou não a riqueza de interpretações e de inferências. De acordo com Bardin (2016), a codificação³⁴ e a categorização³⁵ são básicas nesta fase.

³⁴ Segundo Bardin (2016), a codificação é um processo pelo qual os dados brutos são transformados e agregados em unidades, as quais permitirão uma descrição exata das características do conteúdo.

³⁵ A categorização constitui-se um procedimento posterior à codificação, no qual ocorre a classificação dos elementos constitutivos de um conjunto, seguidos por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com critérios previamente definidos. “As categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registro, no caso da análise de conteúdo) sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão das características comuns destes elementos” (BARDIN, 2016, p. 147).

A terceira etapa refere-se à “inferência e a interpretação dos dados”. Os resultados brutos são tratados, de maneira que sejam significativos e válidos. Nesta etapa ocorre a condensação e o destaque das informações para análise, culminando nas interpretações inferenciais. Para Bardin (2016), é o momento da intuição, da análise reflexiva e crítica. Em síntese, a autora orienta que a proposta da “análise de conteúdo” deve oscilar entre dois polos que envolvem a investigação científica: o rigor da objetividade da cientificidade e a riqueza da subjetividade. Para tanto, a autora propõe ultrapassar o senso comum do subjetivismo e alcançar o rigor científico, sem a rigidez inválida, que não condiz com os tempos atuais.

Com base no referencial teórico-metodológico apresentado pode-se dizer que o início desta pesquisa se deu com a seleção de textos legais, artigos, livros, teses, dissertações e documentos pertinentes ao estudo da política emanada do Sistema UAB, a fim de organizar os procedimentos de pesquisa. Juntamente à seleção de materiais, foram delineados os objetivos deste estudo. Concluída a etapa inicial, passou-se à análise do material coletado para a pesquisa que incluiu primeiramente uma revisão de literatura, como pode ser observado a seguir.

2.5 Revisão de literatura: em foco o Sistema UAB

Com o intuito de verificar o que se tem produzido sobre o objeto de estudo em foco, o Sistema UAB, realizou-se um levantamento junto ao Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES). Esse direcionamento tornou-se necessário para situar nosso objeto no âmbito da pós-graduação na área da Educação, a fim de conhecer as pesquisas que abordaram a política do Sistema UAB, investigadas por outros autores. Para tanto, realizou-se a pesquisa no Banco da Capes³⁶ utilizando os descritores “expressão exata”, e “todas as palavras” para Sistema UAB, em que foram levantados, a princípio, quarenta e seis (46) trabalhos dos quais foram selecionados onze (11), em função de tratarem especificamente da política de formação de professores no âmbito da UAB, sendo quatro (5) teses de doutorado e seis (6) dissertações de mestrado. Na maioria dos casos, foram acessados textos

³⁶ O primeiro levantamento no Banco de Teses da Capes ocorreu em agosto de 2016. Outro levantamento foi empreendido pela pesquisadora em outubro de 2018.

completos, exceto a dissertação de Silva (2014) que não está disponibilizada. Os “achados” estão organizados em relação à sua periodicidade no Quadro 1 a seguir:

Ano/ Nível	2007	2010	2011	2013	2014	2015	2017
D*	1		1	1	3		
T**		1	1		1	1	1

* **D**= Dissertações

** **T**= Teses

Quadro 1: Quantidade de teses e dissertações sobre o Sistema UAB (2007-2017).

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Com relação à periodicidade do material levantado, observa-se que a primeira dissertação que versa sobre o Sistema UAB ocorreu no ano de 2007, um ano após a implantação do referido Sistema, por intermédio do Decreto nº 5.800, de 08 de junho de 2006 (BRASIL, 2006c). Destaca-se uma produção tímida sobre a política do Sistema UAB, no âmbito dos programas de pós-graduação.

Os estudos apresentados nas teses e dissertações acerca do Sistema UAB, encontrados nesta pesquisa no Banco da Capes, versam sobre os seguintes títulos, conforme Quadro 2:

Ano	Autor(a)	Título	Caracterização	IES
2007	Telma Maria da Cruz	Universidade Aberta do Brasil: implementação e previsões	Dissertação de mestrado	Universidade de Brasília - UnB - Brasília
2010	Maria Luisa Furlan Costa	Políticas públicas para o ensino superior a distância e a implementação da Universidade Aberta	Tese de doutorado	Universidade Júlio de Mesquita Filho - UNESP – Araraquara

		do Brasil no Estado do Paraná		
2011	Neuza Maria Barbosa de Oliveira Antunes	Políticas para a educação a distância: o Sistema Universidade Aberta do Brasil	Dissertação de mestrado	Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE - Cascavel
2011	Solonildo Almeida da Silva	Educação a distância e Universidade Aberta do Brasil: quando a mercantilização e a precarização da docência alcançam um novo ápice?	Tese de doutorado	Universidade Federal do Ceará - UFC) - Fortaleza
2013	Glenio do Couto Pinto Junior	Análise da metodologia de avaliação do Programa Sistema Universidade Aberta do Brasil	Dissertação de mestrado	Universidade Católica de Pelotas - UCEPeL - Pelotas
2014	Andréia Mello Lacé	A Universidade Aberta do Brasil (UAB): das origens na ditadura militar ao século XXI	Dissertação de mestrado	Universidade de Brasília - UnB Faculdade de Educação - Brasília
2014	Vanessa Nunes da Silva ³⁷	O Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) como política de formação de professores da educação básica: projetos e proposições	Dissertação de mestrado	Universidade Federal do Tocantins - UFT - Palmas

³⁷ A referida dissertação não se encontra disponibilizada.

		na Universidade Estadual do Maranhão e na Universidade Federal do Maranhão		
2014	Aline de Souza Mandeli	Fábrica de professores em nível superior: a Universidade Aberta do Brasil (2003-2014)	Dissertação de mestrado	Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC – Florianópolis
2014	Laura Wunsch	O Sistema Universidade Aberta do Brasil como política de expansão do ensino superior	Dissertação de mestrado	Universidade Federal de Santa Maria - UFSM - Santa Maria
2015	Marijane Alves Andrade Pimentel	Universidade Aberta do Brasil: percursos e discursos na institucionalização de um sistema público de educação a distância	Tese de doutorado	Universidade Federal da Paraíba - UFPB - João Pessoa
2017	Rosângela Aparecida Alves	Um estudo de transformações educacionais e sociais em contextos amazônicos sob a égide da Universidade Aberta do Brasil: Breves e São Sebastião da Boa Vista - um mundo não tão à parte	Tese de doutorado	Universidade de São Paulo - USP - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

Quadro 2: Teses e dissertações da Capes sobre o Sistema UAB (2007-2017)

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Os “achados”, como pode-se observar no Quadro 2, indicam que após um pouco mais de dez anos de constituição do Sistema UAB, tem-se pesquisas que demonstram a implantação e o percurso dessa política de formação docente. No entanto, até o momento, são escassos os estudos que tratam dos efeitos da política de formação de professores do Sistema UAB na perspectiva de seus egressos.

O estudo de Telma Maria da Cruz (2007), que resultou na dissertação intitulada “Universidade Aberta do Brasil: implementação e previsões”, analisa a implantação do Sistema Universidade Aberta do Brasil, com vistas à ampliação do acesso à universidade pública, a formação e atualização de professores da Educação Básica, a interiorização da educação superior pública e, ainda, a inclusão social. Segundo essa autora, os objetivos da pesquisa a conduziram à análise da implementação da política pública UAB, com vistas ao entendimento de sua aceitação, bem como levou em conta o papel do Fórum das Estatais pela Educação, nas expectativas dos seus membros; o papel da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) e da Universidade Virtual Pública do Brasil (UniRede) nesse processo de implantação do referido Sistema, além da expectativa de algumas universidades públicas engajadas no Sistema UAB.

Na introdução da dissertação, Cruz (2007) destaca que procurou analisar tal política enfocando o seu financiamento e gestão, apontando as possíveis consequências decorrentes de sua institucionalização. Assinala que objetiva com sua pesquisa encontrar não somente as possíveis dificuldades futuras da política do Sistema UAB, mas também, sinalizar o potencial de sucesso dessa política pública.

No percurso da pesquisa, Cruz (2007) apresenta as políticas que permeiam a universidade pública, suas tendências e fragilidades. Segundo a autora, a fragilidade da universidade pública pode ser constatada facilmente pelo cabedal insolúvel de diferentes problemas, de diferentes origens e épocas, sobretudo pelo desuso da análise crítica da ação social. Aponta como fragilidade das universidades a questão da gestão, em que o corporativismo retarda mudanças estruturais, impedindo que a universidade se desenvolva.

A autora elenca as ações despendidas para a implantação do Sistema UAB e realiza uma rápida descrição sobre a implementação do primeiro curso, no âmbito

da UAB, o Projeto Piloto do Curso de Administração de Empresas, em parceria com a empresa Estatal Banco do Brasil. Somado à pesquisa documental, Cruz realiza entrevistas com membros participantes dessa política, tais como: representantes do MEC, dos Consórcios das Estatais, de universidades consorciadas UAB; membros do Centro de Educação a Distância do Rio de Janeiro (CEDERJ) e representantes da UniRede.

Os dados da pesquisa de Cruz (2007) revelaram, naquele contexto, uma fragilidade no cunho econômico que poderá ter impacto na qualidade do ensino na modalidade EaD. O Sistema UAB não dispunha de verbas orçamentárias despendidas pelo MEC, ficando a cargo de empresas estatais, no caso, o Banco do Brasil. A pesquisadora conclui que, caso o Sistema UAB não adquira a garantia de sustentabilidade estrutural (econômica e de recursos humanos) poderá prosperar na tarefa de formar ou capacitar professores.

Na tese de Maria Luisa Furlan Costa (2010), que tem como tema “Políticas públicas para o ensino superior a distância e a implementação da Universidade Aberta do Brasil no Estado do Paraná”, a autora analisa os procedimentos adotados pelo MEC, pelas Instituições de Ensino Superior e pelos polos de apoio presencial³⁸ para a viabilização de cursos superiores, ofertados na modalidade a distância no âmbito UAB.

Por meio da pesquisa documental, Costa (2010) analisa leis, decretos, portarias e produção acadêmica sobre a temática abordada. O estudo inclui a aplicação de um questionário aos coordenadores de polo de apoio presencial, do Sistema UAB, localizados no estado do Paraná, selecionados por meio dos editais³⁹ publicados pelo MEC em 2005 e 2006 e visou, segundo a autora, conhecer a visão dos coordenadores de polo acerca do Sistema UAB.

Como resultado de pesquisa, a respeito do processo de implantação dos polos de apoio presencial, a autora realiza os seguintes apontamentos: 1- construção do projeto para o ingresso do município no Sistema UAB se deu, na maioria dos casos, por profissionais da Secretaria de Educação dos referidos

³⁸ De acordo com o Decreto nº 5.800/06 (BRASIL, 2006c), o polo de apoio presencial constitui-se como uma unidade operacional para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas dos cursos ofertados na modalidade a distância pelas instituições de Ensino Superior.

³⁹ Edital nº 1/2005-SEED-MEC e Edital nº 1/2006-SEED-MEC (COSTA, 2010).

municípios proponentes; 2- ocorrência de certa dificuldade para a escolha do espaço físico do polo e necessidade de maior comprometimento, por parte do poder público com relação a estrutura física dos polos; 3- preocupação dos coordenadores em relação à disponibilização de recursos humanos por parte do município. Em síntese, demonstra as dificuldades enfrentadas pelo município para colocar o polo em funcionamento.

Com relação a escolha do coordenador de polo, Costa (2010) relata que, os coordenadores pesquisados afirmaram terem se submetidos às exigências do Edital nº 001/005-SEED-MEC (BRASIL, 2005b), ou seja, ter formação em nível superior e tempo de serviço no magistério. No entanto, parte dos pesquisados consideraram tal modelo de escolha parcialmente adequado em decorrência das pessoas selecionadas nem sempre possuem requisitos apropriados para a função exercida.

Uma avaliação sobre a estrutura física dos polos de apoio presencial levou aos seguintes resultados: 1- a maioria dos polos funcionam em espaços compartilhados com escolas municipais ou espaços reformados; 2- a maioria dos coordenadores consideraram a estrutura do polo boa ou ótima; 3- todos os polos receberam computadores do MEC; 4- não foi possível a pesquisadora avaliar a qualidade da internet disponibilizada nesses polos; 5- com relação a biblioteca, evidencia-se as ações do MEC em disponibilizar alguns materiais (COSTA, 2010).

Ao concluir a pesquisa, Costa (2010) reafirma a necessidade de se institucionalizar a modalidade de educação a distância no interior das Instituições de Ensino Superior (IES). Que os órgãos governamentais tenham uma linha de ação que possa garantir a continuidade dos programas implementados pelo MEC, especialmente com relação ao financiamento dos mesmos. Em se tratando dos polos de apoio presencial, a autora destaca a importância da estrutura física descentralizada dos polos para a garantia de qualidade dos cursos superiores ofertados na modalidade EaD. Explicita o papel das IES na esfera estadual no processo de implementação e consolidação do Sistema UAB e frisa a necessidade do Sistema UAB de se tornar uma política de Estado e não apenas política de governo.

A pesquisa de mestrado de Neuza Maria Barbosa de Oliveira Antunes (2011), "Políticas para a educação a distância: o Sistema Universidade Aberta do

Brasil”, teve como foco a análise do processo de constituição do Sistema UAB. A autora assinala que as ações que compuseram todo o aparato necessário para a expansão do atendimento educacional na modalidade EaD está pautado em posicionamentos políticos em consonância com a concepção de educação das organizações internacionais.

A autora realiza uma retrospectiva da EaD no Brasil, enfocando aspectos políticos e sociais. Retoma os aspectos educacionais da EaD, a partir da LDBEN - Lei nº 9.394/96, enfocando decretos e portarias que dão sustentação a tal modalidade de ensino. E por fim, dedica um capítulo a UAB. Com o título “Universidade Aberta do Brasil: instituição de ensino superior?”, Antunes (2011) realiza várias considerações sobre o papel do referido Sistema. Menciona o Sistema UAB enquanto elemento articulador, para oferta de cursos na modalidade EaD e afirma que as políticas para a educação estão comprometidas com as necessidades do mercado. A atuação da Universidade está vinculada à formação de mão-de-obra, em consonância com o discurso inerente ao sistema capitalista.

Em linhas gerais, Antunes (2011) assinala que, em menor ou maior escala, essa visão de universidade para formar o trabalhador se aplica a políticas em EaD. Segundo a autora, a adoção dessa modalidade não contribui para resolver os problemas educacionais como os do Ensino Superior brasileiro. O Sistema UAB apresenta uma melhoria quanto ao número de sujeitos atendidos, no entanto, tal fato não garante condições reais para oferta de cursos pelas universidades em termos de recursos. Reafirma que a utilização da modalidade EaD não se configura como um problema em si, mas sim sua utilização indiscriminada, sem o devido planejamento.

Antunes (2011) conclui, por meio da pesquisa, que a expansão da EaD no Brasil está diretamente ligada aos ditames internacionais para as políticas sociais, os quais sugerem essa modalidade como mecanismo emergencial com o objetivo de alavancar os índices nacionais de educação. O uso dessa modalidade possibilita formação em larga escala e redução de custos. No entender dessa autora, o aumento nos índices de atendimento educacional, em nível superior, a partir da implantação do Sistema UAB, fortalece a certeza da participação do nosso país em financiamentos externos e o cumprimento dos ditames internacionais.

Solonildo Almeida da Silva (2011), na tese “Educação a distância e Universidade Aberta do Brasil: quando a mercantilização e a precarização da docência alcançam um novo ápice?”, discute os reflexos da crise estrutural no sistema capitalista refletida no mundo do trabalho e na educação. Silva salienta que nesse processo de reestruturação da produção e do trabalho, a educação passa a ter uma condição mercadológica. Ao afirmar a existência do mercado educacional, da mercantilização do ensino e da precarização do trabalho docente, o autor apresenta a Educação a Distância como reflexo do atual modelo de organização/acumulação do capital.

No decorrer da pesquisa, Silva (2011) reitera que, como medida paliativa, voltada à administração da crise, o capital, sob representação do Estado, vem delegando à educação a função de formar para a cidadania contribuindo para a materialização democráticas e desenvolvimento nos moldes da sociedade atual. Discute o papel das tecnologias, expressa pela computadorização inserida nos meios de produção e da educação formal, com vista a formar o novo trabalhador em consonância com as atuais exigências do capital.

Salienta que as reformas no sistema educacional de países pobres estão sendo orientadas por organizações internacionais. O uso de tecnologias aparece nos documentos do Banco Mundial (BM) e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) como um mecanismo para atingir a meta da universalização da Educação Básica. Nesse contexto, a EaD aparece como principal meio para a efetivação da universalização, sendo incentivadas no setor público, privado e na parceria entre ambos. Assim, segundo Silva (2011), a generalização da EaD tem sido alcançada, no Ensino Superior, por meio do Sistema UAB.

Sob os argumentos de mercantilização, precarização do ensino e de desqualificação da função do professor, o autor tenciona o papel da EaD na formação humana. A educação passa a ser comandada pelo mercado, tornando-se serviço de mercado e ao submeter-se à concorrência, muitas vezes, custo e tempo de formação são diminuídos, acarretando assim sérios prejuízos à formação dos sujeitos.

Para Silva (2011), as políticas de EaD é a principal estratégia adotada pelo MEC, para a expansão do Ensino Superior no Brasil. Ele conceitua o Sistema UAB

como um projeto ambicioso que traz sérias implicações à nossa realidade educacional e cita alguns problemas: 1- o Sistema UAB não precede de criação de nenhuma nova universidade para a expansão do atendimento educacional; 2- o sistema de contratação de professor/tutor não é por concurso público, mas por bolsas; 3- baixa remuneração; desvalorização do magistério e, 4- precarização do trabalho docente.

Silva (2011) conclui que a política de EaD, materializada pelo Sistema UAB, em consonância com as proposições dos organismos multilaterais, enfraquece a luta pela universidade pública ao privilegiar a redução de gastos com a educação e acaba por reproduzir o tratamento dispensado pelas classes dominantes às classes trabalhadoras em relação à educação e, sobretudo, à formação de professores.

Na dissertação “Análise da metodologia de avaliação do Programa Sistema Universidade Aberta do Brasil”, Glenio do Couto Pinto Junior (2013) se propõe a compreender e identificar as características e limitações do atual sistema de avaliação desta política pública. O autor assinala que não há um modelo específico de avaliação para o Sistema UAB. Ele está sujeito à avaliações distintas, ou seja, avalia-se a instituição de ensino superior que oferece cursos nesse Sistema; avalia-se cada um dos cursos ofertados; avalia-se o desempenho acadêmico dos seus estudantes e os polos de apoio presencial.

Para esse autor, a diluição dos instrumentos de avaliação para o Sistema UAB interfere nos resultados. Ao considerar o referido Sistema como portador de definição própria, em termos históricos e normativos, Pinto Junior (2013) apregoa que seria necessário instrumentos e procedimentos específicos para a sua avaliação.

Já na tese intitulada “A Universidade Aberta do Brasil (UAB): das origens na ditadura militar ao século XXI”, Andréia Mello Lacé (2014) analisa a gênese e o desenvolvimento da UAB, suas rupturas e permanências no período de 1971 a 2006. Lacé assinala que, no Brasil, a ideia de se ter uma Universidade Aberta nasce no período de ditadura militar, no governo de Garrastazu Médici (1969-1974), atrelada ao projeto de desenvolvimento econômico e às orientações da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, cujo

pressuposto era a ampliação das vagas na educação superior com o mínimo de investimento.

Na perspectiva de Lacé (2014), os princípios doutrinários que sustentam a ideia de instituição da UAB foram evidenciados pela necessidade de ofertar aos indivíduos a oportunidade de formação, em curta duração, favorecendo sua permanência no exercício das atividades produtivas. Para além do domínio da técnica, era preciso transmitir os ideais que sustentavam a nação brasileira naquele período.

A autora constata que, a princípio, havia um modelo de Universidade Aberta a ser implantado em nosso país, o qual foi sofrendo inflexões. Relata que, entre as décadas de 1970 e 1980, foram elaborados três projetos de criação da UAB ligados à iniciativa privada, os quais foram barrados pelo Congresso Nacional. Passou a ser uma espécie de ensino supletivo, embasada pelo Artigo 14, da LDBEN - Lei nº 5.692/1971. E, duas deliberações, em relação a UAB, atribuíam-lhe a tarefa de formar professores leigos, nas regiões do país com maior incidência de professores sem qualificação para atuarem no magistério para, posteriormente, ampliar a experiência para as outras regiões brasileiras.

Lacé (2014) relata que a partir da década de 1990, especificamente, com a promulgação da LDBEN - Lei nº 9.394/96, a discussão sobre a implantação da UAB é retomada. O foco da UAB é direcionado à formação de professores devendo aproveitar a competência existente nas instituições presenciais para se desenvolver. Assim, o Estado brasileiro criou uma Universidade Aberta autônoma.

Em face a todo percurso histórico de criação do Sistema UAB, a referida autora conclui que em decorrência de não ter sido encontrada nenhuma Portaria designando um Grupo de Trabalho para a criação das bases do Sistema UAB, o Projeto foi gestado apressadamente pela cúpula do Estado, para atender o setor produtivo. Constatou-se um silêncio nas fontes oficiais em relação ao percurso de implementação do projeto piloto, materializado pela parceria entre empresa-Estado⁴⁰.

Por fim, Lacé (2014) ressalta a necessidade de se repensar o modelo de financiamento e de avaliação do referido Sistema. Propõe a revisão da lógica das

⁴⁰ Lacé (2014) refere-se ao papel do Banco do Brasil, enquanto empresa financiadora do projeto de formação de seus funcionários pelo Sistema UAB em parceria com o MEC.

bolsas, como forma precária de pagamento aos integrantes deste Sistema (professores, coordenadores, tutores etc.) e sublinha a importância dos profissionais da educação incluírem a educação a distância pública e de qualidade em suas bandeiras de luta.

Em “Fábrica de professores em nível superior: a Universidade Aberta do Brasil (2003-2014)”, Aline de Souza Mandeli (2014) analisa as mudanças no processo formativo e nas características do professor e o crescimento da EaD, principalmente do Sistema UAB, no período de 2003 a 2014. Nesse estudo, a autora enfatiza que no Brasil as políticas voltadas à modalidade a distância são amparadas no discurso retórico de democratização do ensino superior e de acesso às tecnologias e buscam, assim, um consenso para sua aceitação. Denuncia o crescimento dessa modalidade de ensino na iniciativa privada com qualidade discutível.

Mandeli (2014) questiona o papel central atribuído às tecnologias nos documentos nacionais e internacionais, os quais são deliberadamente assumidos pela modalidade EaD. Ao tratar da formação inicial de professores no âmbito do Sistema UAB, menciona que a mesma está sendo comparada à uma fábrica por dois principais motivos: 1- na medida em que secundariza o papel do professor formador; e, 2- como tendência pode secundarizar e/ou substituir o papel do professor na Educação Básica. Na perspectiva dessa autora, “na fábrica UAB, [...] o professor seria um produto que poderia ser substituído pelas tecnologias” (MANDELI, 2014, p. 231).

A referida pesquisadora questiona o modelo de organização dos cursos que formam professores na modalidade EaD. No seu entender, a divisão das atividades pedagógicas entre professor, tutor presencial e tutor a distância fragmenta o trabalho e se assemelha ao ambiente das fábricas. Assim, a autora conclui que a EaD e o Sistema UAB cumprem um papel importante no projeto educacional dessa sociedade em que imperam as necessidades do capital ao procurar implementar na formação docente uma sociabilidade apenas instrumental. Nesse sentido, a analogia entre o Sistema UAB e a fábrica, de acordo com essa autora, se pauta na ideia de que, assim como a fábrica é um lugar onde transformam as matérias-primas em produtos destinados ao consumo, o professor almejado por essa

sociedade, dentro dos parâmetros da UAB, seria transformado em produto destinado à formação de outras mercadorias, o aluno.

Outra pesquisa que enfoca nosso objeto de estudo foi desenvolvida por Laura Wunsch (2014). Na dissertação intitulada “O Sistema Universidade Aberta do Brasil como política de expansão do ensino superior”, a autora aborda o Sistema UAB enquanto política pública de estímulo a EaD e expansão do ensino superior público, com foco na formação docente. O estudo objetivou compreender em que medida as ações decorrentes de políticas públicas estão relacionadas à expansão e consolidação da EaD no ensino superior, considerando os principais efeitos em duas instituições federais de ensino superior do Rio Grande do Sul.

Wunsch (2014) assinala que o Sistema UAB cumpre os objetivos de promover ações para a expansão do ensino superior na medida em que democratiza e interioriza o acesso a esse nível de ensino. No entanto, essa ação traz uma grande problemática, pois acaba por engessar o desenvolvimento das universidades públicas brasileiras, ao duplicar, triplicar ou quadriplicar o número de vagas, sem que a infraestrutura seja alterada. De acordo com os sujeitos ouvidos, por parte da pesquisadora, um dos grandes desafios seria a busca da melhoria de qualidade da educação, por meio da preparação de materiais didáticos com melhor qualidade e de acompanhamento mais frequente do desenvolvimento das turmas na modalidade EaD.

Dentre as fragilidades apontadas por Wunsch (2014), no tocante ao Sistema UAB, uma delas diz respeito a esse não se caracterizar como um projeto de Estado. Enquanto projeto de governo este pode ser interrompido a qualquer momento. Outra fragilidade enfocada pela pesquisadora é a precarização do trabalho. Equipes que atuam em projetos e cursos no âmbito do Sistema UAB apontam como desafio a melhoria das condições de trabalho. Acúmulo de tarefas (ensino presencial, ensino a distância, pesquisa e extensão), a forma de remuneração por meio de bolsas e a relação entre professores, tutores, equipe técnica e administrativa compõem o rol dos aspectos a serem repensados e melhorados.

Por outro lado, os resultados da pesquisa indicam que vêm ocorrendo alterações significativas no interior das instituições pesquisadas. Verifica-se que os processos de trabalho foram se modificando com a inserção da modalidade EaD. Ações, procedimentos, antes voltados somente ao ensino presencial, são

repensados e direcionados levando em conta as características da EaD. Dentre os avanços destacam-se: 1- inserção de uma política de EaD no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e no Projeto Pedagógico Institucional (PPI); 2- aprovação de regimento da modalidade para a oferta de cursos; 3- criação de uma estrutura específica para a EaD nas instituições; 4- formação e capacitação da comunidade acadêmica para o uso das tecnologias; 5- fomento para pesquisa sobre metodologias educacionais que utilizem tecnologias digitais; 6- vagas de monitoria a distância; 7- utilização de ambiente virtual de aprendizagem, entre outros (WUNSCH, 2014).

A autora conclui enfatizando que o Sistema UAB vem atingindo seus objetivos trazendo contribuições para o Ensino Superior e benefícios para as comunidades atendidas. O Sistema tem ampliado o acesso ao ensino melhorando a qualidade de vida em termos profissionais. Pessoas passaram em concursos municipais e estaduais, após terem concluído o Ensino Superior e progrediram na carreira do magistério na medida em que puderam se submeter a concursos públicos em lugares que apresentavam plano de cargos e salários. Em linhas gerais, a autora considera que o Sistema UAB traz efeitos positivos para o contexto educacional brasileiro.

Na tese “Universidade Aberta do Brasil: percursos e discursos na institucionalização de um sistema público de educação a distância”, Marijane Alves Andrade Pimentel (2015) investigou o Sistema UAB e a sua institucionalização enquanto um Sistema Público de Educação a Distância. No resumo⁴¹ da tese, a autora indica que a análise se deu por meio da compreensão de que um sistema não pode prescindir do pressuposto da totalidade e da auto-organização de modo que os elementos que o compõem sejam considerados a partir de suas inter-relações internas e externas. Pimentel (2015) assinala que buscou nas teorias e concepções sistêmicas elementos para analisar o Sistema UAB em sua organização e estrutura.

Rosângela Aparecida Alves, em sua tese de doutorado intitulada “Um estudo de transformações educacionais e sociais em contextos amazônicos sob a égide da Universidade Aberta do Brasil: Breves e São Sebastião da Boa Vista - um mundo

⁴¹ Encontramos disponibilizado somente o resumo da referida tese.

não tão a parte” (2017), investigou os significados sociais e culturais da política empreendida pelo Sistema UAB, no Estado do Pará. Para tanto, utilizou pesquisa de campo, realizou visitas, aplicou questionários e entrevistas a egressos de cursos ofertados no âmbito do Sistema UAB.

A autora assinala que o capital cultural desenvolvido no decorrer da realização da licenciatura se converte em melhoria profissional e pessoal. Alves (2017) destaca que apesar de não haver uma conversão entre educação e melhoria salarial, foi constatado que os egressos do Sistema UAB fazem parte de um grupo minoritário, localmente, que apresentam melhores condições de vida. E, que os benefícios da educação superior ultrapassam as questões econômicas provendo reconhecimento profissional entre seus pares.

Alves (2017) conclui a pesquisa ressaltando o papel democratizador do Sistema UAB. Relatou que muitos dos pesquisados eram os primeiros da família a possuir ensino superior. Considerou que esse Sistema atende eficazmente a demanda educacional da região estudada, estado do Pará. Para essa pesquisadora, ao ofertar curso em nível de graduação e especialização, a UAB contempla as necessidades educacionais locais.

Em síntese, em diferentes níveis de aprofundamento e com enfoque de aspectos variados, estas pesquisas sinalizam uma preocupação com a política de formação de professores desenvolvida pelo Sistema UAB. Uma parte significativa das pesquisas se dedicam a caracterizar tal Sistema, apresentando histórico que contempla as primeiras discussões sobre a possibilidade de criação de uma Universidade Aberta em nosso país, no início da década de 1970 até sua efetivação por meio do Decreto nº 5.800, de 08 de junho de 2006.

Parte das pesquisas encontradas neste inventário demonstram que vários pesquisadores se propuseram a estudar a democratização do Ensino Superior, objetivo expresso no Decreto que institui o Sistema UAB. Dentre elas observa-se um grupo de pesquisadores que atesta a importância do Sistema UAB, com vista à expansão do número de vagas no Ensino Superior, e outro grupo que entende que tal expansão é fruto de orientações internacionais, o que fragiliza as universidades públicas, ao não ofertar condições para as mesmas trabalharem com um maior número de pessoas.

No rol das limitações e desafios, atribuídos por parte dos pesquisadores da área de políticas públicas para a EaD, evidenciam-se as seguintes questões: 1- financiamento e gestão dos cursos; 2- infraestrutura e recursos humanos; 3- formação em larga escala e redução de custos; 4- precarização do trabalho docente; 5- prejuízo à formação dos sujeitos; 6- dificuldade de avaliar os programas e cursos nesta modalidade de ensino; e 7- necessidade de se tornar uma política de nação.

Como efeitos positivos para o contexto educacional brasileiro, merece destaque a alteração nas instituições de Ensino Superior, sobretudo nos aspectos organizacional e pedagógico. A inserção das políticas de EaD nas IES vem mobilizando as universidades a repensar a formação docente e discente. As especificidades da modalidade EaD têm provocado um movimento de criação de estruturas específicas para o atendimento do discente. A utilização do ambiente virtual de aprendizagem (AVA) vem proporcionando novas formas de interação entre os envolvidos no processo de ensino e de aprendizagem e ainda o ganho de capital cultural, descrito por Alves (2017) que possibilita melhoria na qualidade de vida dos grupos atendidos pelo Sistema UAB.

Acrescenta-se que as carências apontadas por pesquisadores da modalidade a distância, a qual tem como elemento articulador o Sistema UAB, não se constituem em argumentos plausíveis à perpetuação de um único modelo de educação, o ensino presencial. No entender de Mill (2012), a partir da LDBEN - Lei nº 9.394/96, com o incremento de políticas voltadas à EaD promoveu-se a possibilidade de se repensar a prática pedagógica, de democratização do conhecimento e de mudar a cultura educacional. Para esse autor, o Sistema UAB “[...] representa a maior iniciativa do governo federal para melhoria da formação dos professores do ensino fundamental” (MILL, 2012, p. 286).

Mediante o conhecimento das contribuições e os desafios do Sistema UAB para a formação de professores em nosso país, encontrados no levantamento das teses e dissertações realizado no Portal da Capes, busca-se analisar o impacto dessa política para a formação docente, bem como para seus egressos. Questiona-se a contribuição da referida política para a elevação de acesso e oportunidades de trabalho. Nessa perspectiva, pode-se construir algumas categorias de análise a saber: formação inicial de professor; profissionalização docente; valorização

profissional, as quais serão desenvolvidas na seção três. A categorização, segundo Bardin (2016), é conceituada como:

[...] uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, em seguida, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com critérios previamente definidos. “As categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registro, no caso da “análise de conteúdo”) sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão das características comuns destes elementos” (BARDIN, 2016, p. 147).

A partir da seleção das categorias de análise foi criado um roteiro para a elaboração do instrumento questionário a ser aplicado aos egressos do Curso de Pedagogia na modalidade a distância, da UEM, turma 2009 a fim de se verificar os efeitos da política desenvolvida pelo Sistema UAB para a formação de professores.

2.6. A pesquisa de campo

Realizou-se a aplicação de questionários aos egressos do Curso de Pedagogia na modalidade a distância, da UEM⁴², iniciado em 2009, em função de se tratar do primeiro curso ofertado pela UEM, no âmbito do Sistema UAB. Em relação ao instrumento questionário, Bardin (2016) salienta que ele faz parte dos documentos suscitados pela necessidade de estudo. Optou-se pelo uso do questionário por se tratar de uma ferramenta que possibilita o levantamento de informações acerca de determinada temática, abrangendo um maior número de pessoas.

Salienta-se que o emprego do instrumento questionário torna-se relevante, enquanto técnica de coleta de dados, demonstrando-se pertinente e viável para ser empregado em pesquisas com procedimentos de cunho empírico que envolvem levantamento de uma grande quantidade de dados, opinião, percepção e

⁴² A UEM é uma instituição pública de Ensino Superior. Possui sede no Município de Maringá/Pr, e vários Campus Regionais: Campus Regional de Cianorte, Campus Regional de Goioerê, Campus Regional do Arenito (Cidade Gaúcha), Campus Regional de Diamante do Norte, Campus Regional de Umuarama, Campus Regional do Vale do Ivaí (Ivaiporã), além do Centro de Pesquisa em Porto Rico – Nupélia e a Fazenda Experimental de Iguatemi. Oferta cursos de graduação na modalidade presencial e a distância. Além de cursos de graduação a referida instituição oferta cursos de pós-graduação, nível especialização, mestrado e doutorado.

posicionamento dos pesquisados. Segundo Gil (2012), o questionário pode ser definido:

[...] como técnica de investigação composta por um conjunto de questões que são submetidas a pessoas com o propósito de obter informações sobre conhecimentos, crenças, sentimentos, valores, interesses, expectativas, aspirações, temores, comportamento presente ou passado etc (GIL, 2012, p. 121).

O autor citado apresenta algumas vantagens do questionário em relação às demais técnicas de coleta de dados:

- a) possibilita atingir grande número de pessoas, mesmo que estejam dispersas numa área geográfica muito extensa, já que o questionário pode ser enviado pelo correio;
- b) implica menores gastos com pessoal, posto que o questionário não exige o treinamento dos pesquisadores;
- c) garante o anonimato das respostas;
- d) permite que as pessoas o respondam no momento em que julgarem mais conveniente;
- e) não expõe os pesquisadores à influência das opiniões e do aspecto pessoal do entrevistado (GIL, 2012, p. 122).

Por outro lado, encontram-se algumas fragilidades no instrumento de coletas denominado questionário, que devem ser levadas em conta ao utilizar-se tal instrumento em coletas de dados no desenvolvimento de uma pesquisa. São elas:

- a) exclui as pessoas que não sabem ler e escrever, o que, em certas circunstâncias, conduz a graves deformações nos resultados da investigação;
- b) impede o auxílio ao informante quando este não entende corretamente as instruções ou perguntas;
- c) impede o conhecimento das circunstâncias em que foi respondido, o que pode ser importante na avaliação da qualidade das respostas;
- d) não oferece a garantia de que a maioria das pessoas devolvam-no devidamente preenchido, o que pode implicar a significativa diminuição da representatividade da amostra;

e) envolve, geralmente, número relativamente pequeno de perguntas, porque é sabido que questionários muito extensos apresentam alta probabilidade de não serem respondidos;

f) proporciona resultados bastante críticos em relação à objetividade, pois os itens podem ter significados diferentes para cada sujeito pesquisado (GIL, 2012, p.122).

A análise das fragilidades do referido instrumento poderia desestimular o uso de tal técnica. No entanto, o entendimento de que como o grupo de pesquisados com que se buscou trabalhar, encontrava-se disperso geograficamente, tais fragilidades podem ser minimizadas, portanto, neste caso, as potencialidades do questionário ultrapassam suas deficiências. Assim, utilizou-se o gênero questionário nesta pesquisa que teve como objetivo conhecer a visão dos egressos do Curso de Pedagogia da UEM, na modalidade a distância, turma 2009 sobre a política propalada pelo Sistema UAB. Desta forma, pretendeu-se com o referido questionário conhecer alguns efeitos de tal política para a vida profissional e pessoal de seus egressos.

Gil (2012) orienta que o inquérito pode ser organizado com questões abertas, fechadas ou dependentes. As vantagens das questões abertas, diz respeito à ampla liberdade de resposta, por parte do pesquisado e maior variedade de informações. No entanto, há uma dificuldade para tabulação dos dados. Com relação às questões fechadas, segundo o autor, são comumente mais utilizadas porque conferem maior conformidade às respostas e podem ser facilmente tabuladas. Já questões dependentes se apresentam ligadas a uma questão fechada, que necessita de maiores esclarecimentos. No caso desta pesquisa, foram utilizadas as três formas de questões.

O universo dos pesquisados, a princípio, abarcava cerca de 376 (trezentos e setenta e seis) sujeitos, que cursaram e concluíram o curso de Pedagogia ofertado na modalidade a distância da UEM, no ano de 2012, em catorze polos de apoio presencial, distribuídos geograficamente em municípios do Estado do Paraná. O contato com os pesquisados se deu por meio do correio eletrônico. Os endereços eletrônicos foram disponibilizados pela Diretoria de Assuntos Acadêmicos (DAA), da UEM, devido se tratar de sujeitos egressos. Juntamente com o questionário em formato *Google Docs*, foram encaminhados aos

pesquisados o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido explicitando os objetivos da pesquisa e convidando-os a participar do referido inquérito.

A pesquisa de campo foi realizada nos meses de novembro e dezembro de 2017 e de janeiro, fevereiro e março do ano de 2018. Os questionários respondidos foram analisados pela pesquisadora, na seção 5 e, assim, foi possível conhecer a percepção de alguns aspectos da política desenvolvida pelo Sistema UAB, na ótica de seus egressos.

Na sequência, discute-se a política de formação de professores desenvolvida no Brasil, a partir da década de 1990, com enfoque para outra possibilidade de formação, a modalidade a distância, bem como as categorias de análise (formação inicial, profissionalização, e valorização docente), entendidas como indissociáveis ao se estudar políticas públicas destinadas a professores.

3 A POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES NO BRASIL A PARTIR DA DÉCADA DE 1990

Esta seção objetiva analisar as mudanças ocorridas na formação de professores⁴³ de nosso país a partir da década de 1990. Como marco desse processo de mudança tem-se a Reforma do Estado brasileiro e, por conseguinte, a construção de uma nova legislação educacional. Destaca-se nesse período a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) - Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 1996b) que materializou alterações significativas nos processos formativos de docentes. Apresenta-se a formação de professores, realizada por meio da modalidade a distância, como possibilidade de elevação do nível de acesso ao Ensino Superior e, na sequência, discute-se três categorias de análise indissociáveis ao se tratar da formação docente: formação inicial de professores; profissionalização docente e valorização profissional.

3.1 A formação de professores em duas modalidades: presencial e a distância

No Brasil, os níveis de qualificação para a atuação docente encontram-se definidos na LDBEN - Lei nº 9394/96 (BRASIL, 1996) e atualmente reiterados no Plano Nacional de Educação, PNE 2014-2024 - Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014). Nesse sentido, pode-se questionar: por que a formação de professores ganha outros contornos a partir da década de 1990? A resposta para essa questão está inscrita no entendimento das mudanças ocorridas na forma de produção capitalista das quais desencadearam um novo conceito de política de formação de docente.

De acordo com Moraes (2001) esse período é marcado pela redefinição do Estado. O Estado brasileiro se alinha a programas de “ajustes” de cunho neoliberal. Mas qual seria o conceito de neoliberalismo? Segundo este autor neoliberalismo

⁴³ Gatti (2010) apresenta um importante estudo sobre formação de professores no Brasil, enfocando legislação, características sócio-educacionais dos licenciados, características dos cursos de formação docente, currículos e ementas das licenciaturas. Apresenta dados que demonstram haver uma feminização do magistério, desde a instituição das Escolas Normais e que esse fenômeno se estende aos dias atuais.

“[...] constitui-se em primeiro lugar uma ideologia, uma forma de ver o mundo social, uma corrente de pensamento” (MORAES, 2001, p. 13).

Para o referido autor, o pensamento neoliberal tem sua gênese nas primeiras décadas do século XX⁴⁴. Seus principais expoentes são Ludwig Von Mises e Friedrich Von Hayek. No entanto, devido a Segunda Guerra Mundial, não foi possível aplicar esse ideário no pós-guerra, em tempos de reconstrução. Porém, a partir da década de 1970, a discussão em torno da aplicação do ideário neoliberal ganha força.

Assim, no decorrer das décadas de 1970 e 1980, o neoliberalismo começa a ser implantado por meio dos governos de vários países. Em 1973 no Chile; em 1976, na Argentina; em 1979 na Inglaterra; em 1980, nos Estados Unidos; em 1982, na Alemanha. Na década de 1980, os programas neoliberais de ajuste econômico passam a ser impostos a países da América Latina como condição para negociação e renegociação de dívidas (MORAES, 2001).

Na década de 1970, com a crise econômica, em especial com a crise do petróleo em 1973, decretada pelos países árabes, desencadeou-se uma mudança no papel e na atuação do Estado. Dentre elas destacam-se a desregulamentação do mercado, possibilitando ao mercado movimentar-se livremente sem a intervenção do Estado, e a extinção do Estado de bem-estar social, efetivadas nos países europeus até esse momento. Sob a alegação de que o Estado deveria enxugar os gastos com saúde, educação, moradia, dentre outros para se tornar eficiente, seguindo a teoria neoliberal, elaborada por Hayek e seus partidários políticos, foram adotadas medidas severas para combater os gastos sociais assumidos até então pelo Estado de bem-estar social⁴⁵.

Para Moraes (2001), esse processo de ajustes estruturais foi marcado por políticas bem definidas: privatização das estatais; políticas de desregulamentação e políticas de abertura da economia ao capital internacional. O referido processo teve influências das organizações multilaterais dentre as quais citamos, além do

⁴⁴ Para Moraes (2001), o neoliberalismo pode ser considerado uma retomada, ou uma forma “modernizada” do liberalismo econômico do século XVII e XVIII.

⁴⁵ De 1945 até por volta dos anos de 1970, o Estado de bem-estar social, o Estado provedor, constituiu-se em saída estratégica do capitalismo. No entanto, tal estratégia gerou desacordo entre os teóricos dessa época. Friedrich Hayek, Milton Friedman, Karl Popper, Salvador de Madariaga e outros, encamparam uma luta para que o capitalismo fosse “salvo” das amarras do Estado (MORAES, 2001).

Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) a Organização das nações Unidas para a Educação, a Ciência e para a Cultura (Unesco)⁴⁶, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que interferiram nas diretrizes da reforma.

No Brasil, o ideário neoliberal foi adotado a partir dos governos de Fernando Collor de Mello (1990-1992) e de Itamar Franco (1992-1995), especialmente no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), e se estende até a atualidade. No entanto, esse neoliberalismo⁴⁷ se constitui por meio do projeto da Terceira Via⁴⁸.

A Terceira Via⁴⁹ tem como idealizador Anthony Giddens⁵⁰, a qual é definida como um programa que tem por objetivo a modernização política. Propõe a Terceira Via como alternativa ao ideário neoliberal, que estaria fracassado e ao Estado de bem-estar social, já superado. Giddens (1999) assinala que tal proposta se apresenta contrária ao projeto neoliberal, bem como ao Estado de bem-estar social, pois os primeiros buscam encolher o papel do Estado e os segundos, buscam expandi-lo. Com relação ao Estado a “[...] terceira via afirma que o que é necessário é reconstruí-lo – ir além daqueles da direita que dizem que o governo é o inimigo, e daqueles da esquerda – que dizem que o governo é a resposta” (GIDDENS, 1999, p. 80, destaques do autor).

Giddens (1999) postula a construção de um Estado sem inimigos, todos trabalhando com o intuito da paz social, a fim de recuperar e conservar sua

⁴⁶ *United Nations Educational Scientific Cultural Organization.*

⁴⁷ Martins (2007) assinala que o pensamento neoliberal ortodoxo, que teve como principal representante Friedrich Hayek, não viabilizou a criação de uma base estável para o desenvolvimento econômico, ou seja, não conseguiu alavancar a taxa de crescimento da economia mundial. O endividamento dos países centrais e periféricos, assim como aumento das exigências do capital financeiro para garantir a maximização do lucro desencadeou problemas políticos e sociais que atingiram uma parcela classe dirigente da sociedade, bem como a classe trabalhadora. Para o autor o fracasso do projeto neoliberal mobilizou a renovação o que deu origem ao programa político da Terceira Via.

⁴⁸ Terceira Via – projeto político-econômico que vem se instalando em nível mundial, também denominado de social-liberalismo. Apresenta-se como saída para os impasses da sociedade capitalista no que tange a reprodução desse sistema. Apresenta um cunho mais humanitário, quando comparada ao neoliberalismo ortodoxo, visa, principalmente, atenuar as diferenças econômicas e sociais geradas pelas relações de produção da vida material (MARTINS, 2007).

⁴⁹ Terceira Via – também nominada de Terceiro Setor, ou seja, sociedade civil ativa.

⁵⁰ Antony Giddens - sociólogo britânico, atuou como reitor da London *School of Economics and Political Science*, participou da formulação do pensamento liberal europeu, foi assessor de Tony Blair e envolveu-se com a reforma do partido trabalhista inglês (MARTINS, 2007).

legitimidade e elevar a sua eficiência, uma vez que o Estado estaria muito pesado e ineficaz. Como solução, o autor apresenta a eficiência empresarial, por reagir com rapidez às mudanças sociais e, por conseguir fazer mais com menos. Propõe que o Estado e os sujeitos se adequem às mudanças, mesmo que essas precarizem os direitos sociais. De acordo com essa perspectiva, em uma sociedade:

[...] em que as organizações empresariais reagem rapidamente à mudança e são mais ágeis em seus movimentos, o governo não pode ficar para trás. [...] A reestruturação do governo deveria seguir o princípio ecológico de 'obter mais com menos', compreendido não maioria dos governos ainda tem um bocado a aprender com a melhor prática empresarial – por exemplo, controle de metas, auditorias eficazes, estruturas de decisão flexíveis e maior participação dos funcionários – o último destes sendo um fator de democratização (GIDDENS, 1999, p. 84).

Pode-se compreender, com base no exposto, que na concepção do autor, o Estado é o responsável pela crise e a Terceira Via se constitui como uma saída. A parceria entre Estado e a sociedade civil, representada pela formação de instituições sociais, vem com o intuito que tais instituições atuem onde o Estado não age de maneira eficaz, o que não possa mais empreender esforços (GIDDENS, 1999).

Observa-se que o termo “sociedade civil”, foi redefinido pelo projeto neoliberal, passando a ser entendido não mais como a sociedade civil, mas sim apenas como uma parte dela, como organizações, fundações e empresas.

Em linhas gerais, a partir dos anos de 1990, a Terceira Via busca dar respostas para as mudanças ocorridas na sociedade enfocando a “[.] emergência de um cidadão ativo e reflexivo” (GIDDENS, 2001, p. 70). Tal perspectiva propõe a organização da sociedade civil, a fim de compartilhar responsabilidades sociais, de maneira que atenda às suas próprias necessidades, liberando assim o Estado de fazê-las. E quanto ao Estado, esse assume a função de gestor e avaliador das políticas, além de incentivar as parcerias público-privado.

De acordo com Martins (2007), a reconfiguração do neoliberalismo ortodoxo em neoliberalismo de Terceira Via se deu em função da necessidade de adequação do projeto político à reestruturação produtiva que flexibiliza a produção e as

relações de trabalho. Embora a adoção do projeto da Terceira Via encontre diferentes características históricas e culturais nos diversos países:

[...] um objetivo se manteve irretocável, qual seja: buscar meios de se preservar os meios de produção do sistema capitalista potencializado pelas idéias de “livre mercado” conforme acepção neoliberal do termo, com a instauração da “justiça social” de novo tipo alinhada com algumas das aspirações mais gerais da social-democracia clássica (MARTINS, 2007, p. 63).

No Brasil, o neoliberalismo de Terceira Via foi propalado por meio do ex-ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, cientistas políticos e colaboradores, com base no teórico Antony Giddens e nas orientações recebidas das organizações internacionais. O projeto de reforma do Estado brasileiro materializa-se a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, documento datado do ano de 1995, o qual propõe a reforma administrativa do Estado, como pode ser observado logo na apresentação do próprio documento: “este ‘Plano Diretor’ procura criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais” (BRASIL, 1995, p. 6).

As metas políticas foram divulgadas utilizando um discurso que afirmava que o Estado como estava organizado era ultrapassado. Seria necessário adaptar-se às novas demandas da sociedade. Encontra-se nesse documento aspectos de como a crise daquele período foi analisada pelos governantes, ou seja, a crise do Estado foi considerada como uma crise fiscal e não o reflexo da forma de estruturação da sociedade capitalista:

A crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado. Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que ocorre em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por conseqüência, da inflação. Neste sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia (BRASIL, 1995, p. 6).

Com o discurso construído e apresentado no referido documento, intencionou-se liberar o Estado das amarras burocráticas que atrapalham o

desenvolvimento geral da nação que caracterizavam modelos anteriores. Nesse raciocínio, a não intervenção do Estado na economia do mercado, aceleraria o crescimento nacional e liberaria o mesmo para assumir a função de regular o crescimento e a prosperidade nacional:

Desse modo o Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimentos em capital humano; para a democracia, na medida em que promovem cidadãos; e para uma distribuição de renda mais justa, que o mercado é incapaz de garantir, dada a oferta muito superior à demanda de mão-de-obra não-especializada (BRASIL, 1995, p.13).

Essa redefinição do papel do Estado brasileiro foi colocada em prática, sobretudo, a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso.⁵¹ Dentre as primeiras medidas destacamos a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) que se constituiu em instrumento desse processo e se materializou por meio do Plano Diretor da Reforma do Estado.

Para a efetivação desse Plano, estiveram à frente Luiz Carlos Bresser Pereira, Ministro de Administração e Reforma do Estado, que, em consonância com Pedro Malan, Ministro da Fazenda e Paulo Renato de Souza, Ministro da Educação, ficaram responsáveis por construir e moldar o caminho que nosso país trilharia nos anos subsequentes, permeando, assim, o delineamento de um novo contorno para o Estado.

Diante do novo quadro, o setor educacional passou a ser entendido como um campo propício à revitalização do capitalismo. Nesse sentido, destaca-se o papel das agências multilaterais BM, a Unesco e o FMI que se encarregaram de definir ações no campo educativo em países como, por exemplo, o Brasil.

O Relatório do Banco Mundial - *Prioridades y estrategias para la educación* (1995), enfatiza a dimensão do papel social da educação, a partir da década de 1990:

⁵¹ Fernando Henrique Cardoso governou o Brasil no período de 1996 a 2002. Sua gestão foi marcada por intensas reformas nos mais variados setores, em especial na Educação.

LA EDUCACION produce conocimientos, capacidades, valores y actitudes. Es esencial para el orden cívico y la ciudadanía y para el crecimiento económico sostenido y la reducción de la pobreza. La educación es también esencial para la cultura; es el principal instrumento de divulgación de los logros de la civilización humana. Estos propósitos múltiples de la educación hacen importancia está reconocida en varias convenciones internacionales y en muchas constituciones nacionales (BANCO MUNDIAL, 1995, p. XI)

A educação além de produzir conhecimentos, capacidades e valores, passa a ser entendida como veículo de desenvolvimento social, promotora do crescimento econômico e da redução da pobreza, especialmente, fator essencial à formação do “capital humano”, adequado ao contexto social, político e econômico⁵² das décadas de 1980 e 1990. Para tanto, propõe a necessidade de realização de uma reforma educativa em caráter de urgência.

Observa-se que a partir da década de 1980 e, sobretudo, na década de 1990, a utilização de teoria do campo econômico aplicado à educação foi intensificada. A esse respeito, Oliveira (2004) identifica no interior das reformas de países como o Brasil, uma nova regulação das políticas educacionais. Isso pode ser constatado a partir da:

[...] centralidade atribuída à administração escolar nos programas de reformas, elegendo a escola como núcleo de planejamento e da gestão; o financiamento per capita, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), por meio da lei n. 9.424/96, a regularidade e a ampliação e a ampliação dos exames nacionais de avaliação (SAEB, ENEM, ENC), bem como a avaliação institucional e os mecanismos de gestão escolares que insistem na participação da comunidade (OLIVEIRA, 2004, p. 1130).

De acordo com essa autora, a educação passou a ser pensada e desenvolvida a partir de uma nova regulação pautada nos conceitos de produtividade, eficiência, eficácia e excelência. Conceitos esses que foram

⁵² De acordo com Soares (1998), a década de 1970 foi marcada pelo esgotamento do ciclo de acumulação, iniciado após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), caracterizado pelo declínio das taxas de crescimento e, na sequência, pela crise estrutural das economias centrais, que provocou uma reestruturação tecnológica e produtiva dos países industrializados. Assim, tem-se a partir de 1970 a influência de teorias monetárias neoliberais, que se tornariam hegemônicas nas décadas seguintes, na condução de políticas globais por meio da atuação do BM e do FMI.

importados do campo das teorias administrativas para orientar o campo educacional.

Assim, as reformas educacionais nos países mais pobres e populosos deveriam ampliar a oferta educacional, sem, contudo, aumentar na mesma proporção os investimentos. Por meio da expansão da oferta educacional seria possibilitado a redução das desigualdades sociais, que possibilitaria as populações em estado de vulnerabilidade social encontrar caminhos para a sua sobrevivência (OLIVEIRA, 2004).

Neste sentido, com base no exposto por Oliveira (2004), verifica-se que organizações internacionais, como por exemplo o BM, passaram a incentivar a expansão educacional calcada num duplo sentido: a educação orientada para a gestão da pobreza e a educação dirigida à formação para o trabalho. No entanto, tal expansão somente seria possível, mediante o enfrentamento de alguns desafios. Na perspectiva do BM, os países em desenvolvimento⁵³ deveriam enfrentar os seguintes desafios educacionais: 1- acesso – alcançado na maior parte dos países, nas escolas de 1º grau, exceto na África; 2- equidade – considerada em relação aos pobres, às meninas e às minorias étnicas, com destaque ao Oriente Médio e o Sul da África; 3- qualidade – vista como um problema generalizado, que afeta o mundo todo e; 4- redução da distância entre a reforma educativa e a reforma das estruturas econômicas (BANCO MUNDIAL, 1997).

Para tanto, o Banco Mundial estimulou o investimento público focado no desenvolvimento da Educação Básica. Essa orientação aos países de concentrar os recursos na Educação Básica se dá em razão de que essa:

[...] é responsável, comparativamente, pelos maiores benefícios sociais e econômicos e considera elemento essencial para um desenvolvimento sustentável e de longo prazo assim como para aliviar a pobreza (TORRES, 1998, p. 131).

Torres (1998) complementa que o incremento nas políticas de investimentos na Educação Básica, por parte do BM, se deu a partir da década de 1970. No

⁵³ O Relatório do Banco Mundial (1997), explicita no tópico “Definições e notas sobre os dados”, que para propósitos operacionais o BM agrupou os países de renda baixa e média (países em desenvolvimento) conforme a orientação do Departamento de Economia do Banco (BRASIL, 1995).

entanto, a ênfase sobre a Educação Básica foi reiterada na Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990⁵⁴.

Em se tratando do Brasil, a reforma educativa se deu a partir da década de 1990. De acordo com Shiroma, Moraes e Evangelista (2011), o ideário neoliberal foi assumido e aplicado pelo Estado brasileiro mediante a reforma do Estado. No que tange à educação, a legislação foi construída com base em documentos consensuados na Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990 e na Conferência de Nova Delhi, em 1993, na Índia.⁵⁵

Para essas autoras, o primeiro documento que sinalizava o alinhamento com as decisões tomadas nas Conferências de Jomtien e Nova Delhi foi o Plano Decenal de Educação para Todos (1993)⁵⁶ e, na sequência, a elaboração da LDBEN - Lei nº 9.394/96.

Por conseguinte, no rol de desenvolvimento de políticas educacionais, iniciadas na década de 1990, como não poderia deixar de ser, a formação dos professores passa a ser repensada com vistas a cumprir a meta de ampliar o atendimento educacional no tocante à Educação Básica.

Em se tratando da formação docente, o Plano Decenal de Educação para Todos (1993), ao estipular a Década da Educação, tinha como objetivo a eliminação do analfabetismo infantil e a universalização do ensino fundamental no período de dez anos. A proposição da referida meta implicou num repensar na formação de professores, visto que num prazo de dez anos, os mesmos deveriam obter formação vista como suficiente, em nível superior, para alcançar a meta proposta.

Tal orientação repercutiu significativamente na formação docente. Para viabilizar a possibilidade de se ter professores com maior nível de formação seria necessário expandir o número de vagas. Isso gerou uma corrida para se obter o diploma necessário. Não havendo a ampliação suficiente do número de vagas para

⁵⁴ Essa conferência foi convocada pela Unesco, Unicef, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e BM.

⁵⁵ Participaram da Conferência de Nova Delhi os nove países mais populosos do mundo, inclusive o Brasil.

⁵⁶ O Plano Nacional de Educação para Todos constitui-se em um documento elaborado pelo MEC no qual o Brasil traça metas para a educação para dez anos (1993-2003). O documento trata do papel da União, dos Estados e municípios, das famílias e das instituições sociais para com a educação. Também faz referência à formação docente ao mencionar a Década da Educação (BRASIL, 1993).

a formação docente em instituições de ensino público, as instituições privadas foram convocadas a atender essa demanda. Em alguns casos, isso levou a uma problemática, o encurtamento de carga horária dos cursos de formação com prejuízo na qualidade dos mesmos (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011).

Seguindo o raciocínio de que a legislação brasileira, após 1990, sofreu interferência de agências multilaterais, pode-se dizer que com a LDBEN - Lei nº 9.394/96, não foi diferente. Para as referidas autoras, essa Lei foi construída sobre a égide da desobrigação do Estado em relação aos bens sociais, momento marcado pela ativação do setor privado e da filantropia. A análise da passagem a seguir pode elucidar essa ideia:

A educação, dever da família e do Estado inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1996b, p. 29).

Com base na citação anterior, pode-se perceber que ocorreu uma alteração no texto da LDBEN, quando comparada à Constituição Federal (CF) de 1988, a qual assinala, no Artigo 205: “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade [...]” (BRASIL, 1988, p. 137). Isso denota a clara intenção de minimizar a responsabilidade do Estado.

No que tange a formação docente, a LDBEN, no Artigo 62, confirma a necessidade se ampliar a formação dos profissionais da educação, proposto anteriormente pelo Plano Decenal de Educação para Todos (1993):

A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, oferecida em nível médio, na modalidade Normal (BRASIL, 1996b, p. 29).

Esse Artigo desencadeou mudanças nos cursos de formação de professores para atuarem nas séries iniciais. Ampliou o *lócus* de formação, incluindo os

Institutos Superiores de Educação, como instituições que poderiam ofertar cursos de formação docente.

Outra alteração com relação à formação de professores transcrito na LDBEN pode ser encontrada no Artigo 63:

I - Cursos formadores de profissionais para a educação básica, **inclusive o curso normal superior**, destinado a formação de docentes para a educação infantil e para as primeiras séries do ensino fundamental (BRASIL, 1996b, p. 50, grifos nossos).

Observa-se que foi retirado do curso de pedagogia a exclusividade de formar docentes para as séries iniciais da educação básica. O Curso Normal Superior (CNS)⁵⁷ tornou-se mais uma possibilidade de formação desses profissionais, gerando muito debate. As discussões ocorreram por vários anos, resultando na Resolução CNE/CP nº 01/2006, que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia (BRASIL, 2006a). Dentre as mudanças que tais Diretrizes trouxeram, destacam-se a ampliação da carga horária do curso e a ampliação do campo de trabalho do pedagogo. Assim, o CNS deveria adequar-se a tais diretrizes. Na impossibilidade de cumprimento de tais determinações, o CNS cessou suas atividades.

No bojo das transformações ocorridas no contexto brasileiro, na década de 1990, tem-se a oficialização da Educação a Distância (EaD) enquanto modalidade de ensino por meio da LDBEN - Lei nº 9.394/96. Neste período, começa-se a regulamentação da EaD, especialmente com Artigo 80 ao estabelecer que:

Art. 80. O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada. § 1º. A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União. § 2º. A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diploma relativos a cursos de educação a distância. § 3º. As normas para produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação, caberão aos respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas. § 4º. A educação a distância gozará de tratamento diferenciado, que incluirá: I - custos de transmissão reduzidos em

⁵⁷ Curso Normal Superior foi regulamentado em agosto de 1999.

canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens; II - concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas; III - reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais (BRASIL, 1996b, p. 3-4).

No entanto, essa determinação, por si só, apresentou-se insuficiente para a regulamentação de uma modalidade de ensino. Aos poucos, mediante a edição de Decretos e Portarias, a modalidade EaD atingiu sua regulamentação. Decorridos dois anos da promulgação da LDBEN, foi editado o Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998 (BRASIL, 1998), que objetivou a normatização da EaD ao tratar do credenciamento de instituições de ensino e autorização de funcionamento de cursos; da avaliação do rendimento do aluno com vistas à promoção ou diplomação mediante à observação de critérios de qualidade estabelecidos pelo Ministério da Educação (MEC).

Posteriormente, a tentativa de balizar de forma concreta as iniciativas encampadas nessa modalidade de ensino, editou-se o Decreto nº 5.622/05⁵⁸, de 19 de dezembro de 2005 (BRASIL, 2005a), o qual definiu a obrigatoriedade de credenciamento para as instituições ofertarem cursos na modalidade EaD, estabeleceu regras para a avaliação dos cursos, para o desenvolvimento das atividades didático-pedagógicas, assim como para a avaliação discente. Regulamentou a obrigatoriedade de momentos presenciais destinados ao desenvolvimento de atividades de estágio curricular, defesa de trabalho de conclusão de curso e práticas laboratoriais. O referido Decreto, em seu Artigo 1º, apresenta a seguinte caracterização da EaD:

Art. 1º Para os fins deste Decreto, caracteriza-se a educação a distância como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos (BRASIL, 2005a).

Ao tratar do reconhecimento EaD enquanto modalidade de ensino, Gomes (2009) esclarece que até a década de 1990 a EaD era conceituada como

⁵⁸ O Decreto nº 5.622/05 revogou o Decreto nº 2.494/98. Atualmente, ambos os decretos foram revogados pelo Decreto nº 9.057 (BRASIL, 2017).

clandestina ou excepcional, havendo a necessidade de uma lei que lhe conferisse o status de modalidade integrada ao sistema de ensino. Neste sentido, pode-se dizer que a promulgação da LDBEN nº 9.394/96, somada à edição do Decreto nº 2.494/1998 e do Decreto nº 5.622/2005 oficializou a modalidade a distância no Brasil.

No período de promulgação da LDBEN - Lei nº 9.394/96, bem como da edição dos respectivos Decretos, o nº 2.494/1998 e o nº 5.622/2005, Dourado (2008) observa que atrelado ao movimento de expansão do Ensino Superior no Brasil, têm-se a proposição de políticas para a formação docente, na modalidade a distância. O autor identifica, sobretudo, a partir do ano de 2002, mediante a efetivação de credenciamento das IES para a oferta de cursos de graduação por meio da EaD um incremento no número de vagas na área da educação, em instituições privadas.

Nesse contexto, o referido autor assinala que a partir do ano de 2005, o MEC “[...] de maneira mais orgânica [...] vem buscando expandir as ações das instituições de educação superior públicas, em especial nas IFES, por meio da criação do sistema UAB” (DOURADO, 2008, p. 903), para a formação de professores. A esse respeito, aponta a necessidade que se construa “[...] políticas de Estado em detrimento de ações, programas e políticas setoriais nem sempre articulados” (DOURADO, 2008, p. 907).

Dados sobre a Educação a Distância no Brasil, disponíveis para consulta no *site* da Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED)⁵⁹ indicam um crescimento exponencial dessa modalidade de ensino. O Relatório Analítico da Aprendizagem a Distância no Brasil, Censo EAD.BR, de 2016, informa que “[...] a maior concentração está nas licenciaturas, com 135.236 alunos matriculados, e 32.957 cursando licenciatura com bacharelado (CENSO EAD.BR, 2017, p. 76).

⁵⁹ A ABED foi criada em 1995. De acordo com sua página na internet, a ABED constitui-se uma sociedade científica sem fins lucrativos e sem vínculos ideológicos de qualquer natureza, tem sua Diretoria escolhida em eleições livres e democráticas. Foi criada para o desenvolvimento da educação aberta, flexível e a distância. Sua missão: Contribuir para o desenvolvimento do conceito, métodos e técnicas que promovam a educação aberta flexível e a distância. (Disponível em: http://www.abed.org.br/site/pt/institucional/quem_somos/. Acesso em: 04 jan. 2019)

Também verifica-se que os dez cursos⁶⁰ mais procurados na modalidade EaD contabilizam cerca de 75% das matrículas totais e que o curso de Pedagogia encontra-se no rol dos cursos mais procurados, com cerca de 25%) das matrículas totais, seguido por Administração com 13,7% (CENSO EAD.BR, 2017).

Com relação ao percentual de instituições de ensino, públicas e privadas por região que ofertam a modalidade a distância no Brasil, temos o seguinte panorama, a partir de 2011:

Regiões	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Norte	5%	6%	5%	5%	6%	7%
Nordeste	14%	14%	17%	15%	18%	18%
Centro-Oeste	14%	12%	16%	14%	13%	11%
Sudeste	45%	46%	40%	41%	42%	37%
Sul	22%	22%	22%	25%	21%	27%

Quadro 3: Percentual de instituições públicas e privadas, por região brasileira, que ofertam cursos na modalidade a distância (2011-2016)

Fonte: CENSO EAD.BR, 2017.

Mediante os dados do Quadro 3, constata-se que a região Sudeste possui o maior percentual de instituições de ensino que ofertam cursos na modalidade EaD, embora tenha diminuído em porcentagem de oferta a partir de 2013, seguida pela região Sul. Nota-se, que a região Nordeste vem apresentando um leve crescimento e um declínio na região Centro-Oeste. Em síntese, a maior parte das referidas instituições estão concentradas nas regiões Sudeste e Sul, totalizando 64%.

Sobre a natureza administrativa das instituições que ofertam cursos EaD, verifica-se a predominância das instituições privadas. O número de alunos matriculados em instituições públicas corresponde a 9%, enquanto que 91% dos estudantes encontram-se matriculados em instituições privadas (CENSO EAD.BR, 2017).

Nesse cenário, torna-se importante compreender que a efetivação de políticas públicas de expansão do Ensino Superior e de formação de professores

⁶⁰ Cursos mais procurados na modalidade a distância: Pedagogia, Administração, Serviço Social, Ciências Contábeis, Gestão de Recursos Humanos, Educação Física, Processos Gerenciais, logística Letras e Gestão Pública (CENSO EaD.BR, 2017).

estão diretamente ligadas à formulação de leis. Nesse sentido, em se tratando da modalidade a distância, atualmente dois outros instrumentos legais balizam suas iniciativas: as Diretrizes e Normas Nacionais para a oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância (BRASIL, 2016) e o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017 (BRASIL, 2017), que revogou o Decreto nº 5.622/2005 (BRASIL, 2005a).

Em 11 de março de 2016, o Conselho Nacional de Educação (CNE), por meio de sua Câmara de Educação Superior (CES), aprovou a Resolução CES/CNE nº 1/2016, que estabelece diretrizes e normas para a oferta de programas e cursos de educação superior na modalidade a distância. Essas normas passaram a nortear políticas e processos de avaliação e de regulação dos cursos e das IES, no âmbito do sistema de Educação (BRASIL, 2016).

Tais Diretrizes foram elaboradas em função do desenvolvimento da modalidade a distância em nosso país. Composta por trinta e dois artigos, no Artigo 2º, essa normatização conceitua a EaD:

Art. 2º Para os fins desta Resolução, a educação a distância é caracterizada como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica, nos processos de ensino e aprendizagem, ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, políticas de acesso, acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, de modo que se propicie, ainda, maior articulação e efetiva integração e complementariedade entre a presencialidade e a virtualidade “real”, local e o global, a subjetividade e a participação democrática nos processos de ensino e aprendizagem em rede, envolvendo estudantes e profissionais da educação (professores, tutores e gestores), que desenvolvem atividades educativas em lugares e/ou tempos diversos (BRASIL, 2016, p. 1).

Ao tratar da oferta de cursos na modalidade a distância, as Diretrizes definem que caberá às IES a organização dos currículos dos cursos, a elaboração do material didático, a orientação acadêmica, o acompanhamento da avaliação da aprendizagem, bem como a responsabilização pela formação dos profissionais que atuam na EaD, como professor, gestor, tutor. Cabe à IES assegurar o acesso às tecnologias e os recursos educacionais de seus cursos (BRASIL, 2016).

O referido documento estabelece a sede da IES como lócus da política educacional e define o polo de EaD como:

[...] unidade acadêmica e operacional descentralizada, instalada no território nacional ou no exterior para efetivar apoio político-pedagógico, tecnológico e administrativo às atividades educativas dos cursos e programas ofertados a distância, sendo responsabilidade da IES credenciada para EaD, constituindo-se, desse modo, em prolongamento orgânico e funcional da Instituição no âmbito local (BRASIL, 2016, p. 3).

Explicita determinações em relação ao credenciamento e credenciamento das IES para a oferta de cursos e programas na modalidade EaD e trata do reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação das instituições integrantes do sistema estaduais para a oferta de EaD.

Seguindo o caminho da normatização da EaD, em 2017 tem-se a edição do Decreto nº 9.057 (BRASIL, 2017), que regulamenta o Artigo 80 da LDBEN - Lei nº 9.394/96, e estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Em notícia publicada na página virtual do MEC⁶¹, no dia 26 de maio de 2017, o então Ministro da Educação Mendonça Filho justifica a atualização da legislação da modalidade a distância, materializada pelo Decreto nº 9.057/2017, em função do Brasil apresentar baixos índices de atendimento educacional no que se refere ao Ensino Superior, quando comparado a outros países da América do Sul. De acordo com Mendonça Filho, em se tratando dos jovens de 18 a 24 anos de idade, enquanto Argentina e Chile têm 30% de seus jovens matriculados no Ensino Superior, o Brasil apresenta um índice inferior a 20%.

Composto de vinte e cinco artigos, esse documento apresenta em seu Artigo 1º a conceituação da EaD, reiterando a caracterização apresentada nas Diretrizes para o Ensino Superior a Distância (BRASIL, 2017). Trata sobre questões referentes ao credenciamento, credenciamento, autorização, reconhecimento de cursos na modalidade a distância, além de fixar os níveis e etapas de ensino que poderão usufruir dessa modalidade, bem como estabelece os locais de realização dos cursos e programas.

Com relação ao credenciamento e credenciamento de instituições para a oferta de cursos na modalidade a distância, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores na modalidade EaD, o

⁶¹ Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=49321>. Acesso em 17 jun. 2017.

documento sinaliza que essas ações ficarão a cargo do Ministério da Educação (MEC).

De acordo com referido Decreto, a Educação Básica e a Educação Superior poderão ser ofertadas na modalidade a distância desde que sejam observadas as condições de acessibilidades, assegurando os meios a serem utilizados (BRASIL, 2017). Em se tratando da oferta de cursos na Educação Básica, esta poderá ocorrer somente em situações emergenciais previstas no Artigo 32 da LDBEN - Lei nº 9394/96, na qual as pessoas se encontrem impedidas de frequentar o ensino presencial (motivo de saúde, encontram-se no exterior, residem em locais que não possuam rede de ensino regular, estejam privadas de liberdade).

Ressalta-se aqui, as orientações no que concerne a realização das atividades presenciais como tutorias, avaliações, estágios, práticas laboratoriais e defesas de trabalhos, expostas no Artigo 4. Esse Decreto indica como *lócus* de formação as sedes das instituições de ensino, o polo de educação a distância e ainda o ambiente profissional. Esse último local foi acrescentado a partir desta Lei.

Dentre as principais mudanças destacam-se a possibilidade de criação de polos de educação, por parte da própria instituição de ensino superior, e a desobrigação da instituição em ofertar o ensino presencial, para solicitar credenciamento para atender a modalidade a distância. Assim, as IES poderão oferecer cursos exclusivamente a distância.

Em face a nova legislação da EaD, conclui-se que o Decreto nº 9.057 (BRASIL, 2017) proporciona uma maior flexibilidade de expansão e reconhecimento quanto à potencialidade dessa modalidade de ensino. No entanto, considera-se que essas mudanças necessitam ser analisadas, visto que independente da modalidade de ensino, parece haver um consenso entre os estudiosos de que se faz necessário preservar a qualidade da Educação.

3.2 Formação inicial de professores

A partir da década de 1990 a formação de professores para a Educação Básica ganha destaque nas agendas nacionais e internacionais em razão do

consenso⁶² criado neste período em torno da ideia de que a educação proporcionará desenvolvimento social, promoverá o crescimento econômico e a redução da pobreza. No Brasil, intensificou-se as políticas de formação docente, sobretudo, com a promulgação da LDBEN - Lei nº 9.394/96. A partir da promulgação dessa Lei desencadeou-se um amplo processo de implantação de programas e cursos destinados à formação inicial e continuada de professores da Educação Básica, cujo o objetivo consiste, sobretudo, em incentivar a formação em nível superior.

Gatti, Barreto e André (2011) assinalam que em função do papel que a escola assume nas sociedades contemporâneas é de fundamental importância ter um olhar cuidadoso para as políticas de formação inicial de professores. Assim

[...] a formação inicial de professores tem importância ímpar, uma vez que cria as bases sobre as quais esse profissional vem a ter condições de exercer a atividade educativa na escola com as crianças e os jovens que aí adentram, como também, as bases de sua profissionalidade e da constituição de sua profissionalização (GATTI; BARRETO; ANDRÉ, 2011, p, 89)⁶³.

Para as autoras, a formação docente deve ser compreendida como um processo contínuo e dialético que se prolonga por toda a vida profissional do sujeito, mediante a construção de conhecimentos profissionais sólidos para o desenvolvimento da profissão. Gatti, Barreto e André (2011, p. 89) complementam essa ideia afirmando que “[...] essa formação, se bem realizada, permite a posterior formação em serviço ou aos processos de educação continuada avançar em seu aperfeiçoamento profissional [...]”.

Em se tratando da legislação para a formação docente, a LDBEN - Lei nº 9.394/96 estabelece que a formação mínima necessária para atuar na Educação Básica, seria realizada em nível superior, inicia-se o processo de expansão de vagas a fim de atender os dispositivos da Lei. Para Maués (2003), o incremento no número de cursos destinados à formação docente se deu, em especial, pela

⁶² Tal consenso foi referendado pelas Conferências de Jomtien, na Tailândia, em 1990 e a Conferência de Nova Delhi, em 1993, na Índia, citadas anteriormente.

⁶³ As autoras conceituam “profissionalidade” como o conjunto de características de uma profissão, habilidades necessárias ao exercício profissional e “[...] profissionalização enquanto a obtenção de um espaço autônomo, com valor claramente atribuído pela sociedade como um todo [...]” (GATTI; BARRETO; ANDRÉ, 2011, p. 93).

necessidade de universalização da Educação Básica e a necessidade de melhoria na qualidade da educação.

Maués e Camargo (2012) assinalam que a década de 1990 é marcada pela reestruturação produtiva, dentre outros aspectos, impondo-se diferentes demandas para a formação humana, de maneira que vai ocorrer em diversos países uma nova regulação das políticas educacionais. Neste período, a educação superior assume grande importância. Vista como “[...] alternativa para a superação da crise da econômica global, em diferentes documentos por organismos internacionais, como é o caso da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)” (MAUÉS; CAMARGO, 2012, p.150), recomenda-se maior investimento na Educação Superior, considerada como forma de investimento no capital humano, possibilitando mais empregos e melhores salários.

Em razão do conhecimento ser concebido como pressuposto para o desenvolvimento social, por meio da sua aplicação em todas as esferas sociais, a educação será responsável pela formação dos sujeitos que produzirão os novos conhecimentos. No que diz respeito à formação docente, no entender das autoras supracitadas:

[...] os marcos regulatórios sobre a formação de professores [...] relacionam-se com uma política de desenvolvimento econômico que aponta a capacitação em nível terciário como elemento fundamental para que os países possam alcançar um patamar de destaque no cenário internacional (MAUÉS; CAMARGO, 2012, p. 151).

Maués (2011), ao analisar os documentos da Organização de Cooperação de Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁶⁴, a fim de identificar os conceitos de educação e de formação docente defendidos por esta instituição, relata que a maioria das soluções indicadas pela OCDE, para a melhoria da qualidade da

⁶⁴ A OCDE é uma organização internacional e intergovernamental que agrupa países considerados mais industrializados, com sede em Paris, na França. De acordo com a página na internet da referida instituição, sua missão é de promover e recomendar políticas que irão melhorar a economia e o bem-estar social em todo o mundo. Integram, atualmente, a OCDE os seguintes países: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, Coreia, Dinamarca, Espanha, Estônia, Estados Unidos da América, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Islândia, Israel, Itália, Japão, Letônia, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Holanda, Polônia, Portugal, República Eslovaca, República Checa, Reino Unido, Eslovênia, Suécia, Suíça e Turquia (Disponível em: <<http://www.oecd.org/fr/apropos/>>. Acesso em: 21 nov. 2018).

educação, refere-se à formação docente. Os referidos documentos cumprem o objetivo de delinear os elementos essenciais dessa formação, a qual deve contemplar: conhecimentos específicos das matérias, competências pedagógicas, capacidade de lidar com a diversidade e atuar em equipe.

Para tanto, a formação docente passa a ser composta de dois âmbitos: a formação inicial, efetivada no ensino superior, e a formação continuada, em serviço. A garantia da melhoria dessa formação pressupõe, em linhas gerais, a ampliação da oferta de cursos de formação inicial e continuada, em que o professor se submete à certificação e à avaliação. A certificação e a avaliação, neste sentido, funcionam como mecanismo de melhoria de qualidade da educação e de valorização do professor, por meio das bonificações que o levam a avançar na carreira docente.

Sobre as reformas educacionais internacionais, Maués (2003) assinala que essas se apresentam como uma espécie de receituário a ser seguido por outros países e são marcadas pelos seguintes elementos: 1- universalização e profissionalização; 2- ênfase na formação prática; 3- formação continuada; 4- educação a distância; e 5- pedagogia das competências. Universalização e profissionalização como forma de expandir e qualificar a formação. Ênfase na formação prática, devido ao debate de que a formação docente tem se apresentado muito teórica. Formação continuada, como medida de continuidade à formação inicial. Educação a distância enquanto forma mais rápida de possibilitar formação para os docentes, em especial, para os que já atuam em sala de aula. E, “pedagogia das competências”⁶⁵ visando uma formação voltada para o saber fazer, direcionada

⁶⁵ A “pedagogia das competências” tem como um dos principais representantes o professor Philippe Perrenoud. Perrenoud propõe uma reforma educacional, pautada em três aspectos: 1- primeiro tipo, das estruturas escolares - habilitação e organização de cursos; 2- segundo tipo – reformulação curricular; e 3- terceiro tipo - culturas profissionais, a relação pedagógica, contrato didático e a introdução de ciclos de aprendizagem (PERRENOUD, 2000). A principal reforma para Perrenoud (2000) consiste em modificar a prática pedagógica docente, pois, segundo esse autor, o professor constitui-se peça-chave para o desenvolvimento das competências no estudante. Jamati (1997), relata que a “pedagogia das competências” adentrou ao Brasil, nos debates educacionais, assim como na legislação nacional, por volta da década de 1990, sem que houvesse o esclarecimento das matrizes teóricas que embasam tal perspectiva. Para esse autor o conceito “competência” pode ser entendido como: habilidade, aptidão ou qualificação. No entender de Kuenzer (2005), a “pedagogia das competências” encontra-se em consonância com os propósitos do mundo do trabalho, a serviço do capital. A referida pedagogia revela sincronia com o modelo de gestão adotado no mundo do trabalho. Se propõe formar trabalhadores com competências gerais, desprovidos de uma formação sólida, em detrimento de uma supervalorização da prática e do espontaneísmo.

às exigências das indústrias, das empresas, ou seja, uma educação mais voltada a atender as necessidades do mundo do trabalho.

De acordo com Maués (2003), no contexto das reformas educacionais, o papel do professor torna-se essencial, pois considera-se que por meio dele é que a reforma educacional será efetivada. Para atender um número maior de estudantes necessita-se incentivar a expansão de cursos destinados ao atendimento da formação docente, ao passo que se possui um número maior de professores com formação, pode-se expandir o atendimento na Educação Básica.

No Brasil, no mesmo ano da aprovação da LDBEN - Lei nº 9.394/96, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), por meio da Lei nº 9.424/96 (BRASIL, 1996c) que se tornou, naquele momento, um grande propulsor da formação inicial de professores, com destaque para docentes que atuavam no magistério sem a devida formação proposta por lei, o ensino superior. O parágrafo único, Artigo 7, da Lei do Fundef foi determinante para a expansão dessa formação. O referido Artigo, “[...] autorizava a aplicação ‘de parte dos recursos, da parcela de 60%’ na capacitação de professores leigos, durante os primeiros cinco anos de vigência da lei” (BRASIL, 1996b).

Para Maués e Camargo (2012), a garantia de financiamento proporcionada pela Lei do Fundef, aliada ao Artigo 80, inciso III, parágrafo 3º da LDBEN - Lei nº 9.394/96, que ao instituir a Década da Educação, indicava a necessidade de realização de programas de capacitação para professores em serviço, o que desencadeou um processo de parceria entre governos municipais e instituições públicas, a fim de promover a expansão dos cursos de licenciatura.

Neste cenário, destaca-se o Artigo 62 da LDBEN, já mencionado no início dessa seção, ao estabelecer que a formação docente em nível superior poderia ocorrer por intermédio dos Institutos Superiores de Educação (ISEs). Embora tenha sido destinada críticas aos ISEs, enquanto instituição formadora de docentes, com destaque, para a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope), que considerou inviável a formação ser realizada em instituições que não sejam Universidades e Faculdades, em função dessas terem como atribuição constitucional a indissociação entre ensino, pesquisa e extensão, Maués e Camargo (2012) evidenciam a necessidade de avaliar qual a importância

que a consolidação dos ISEs deveria assumir no novo modelo de formação de professores.

A atuação das associações científicas, como a Anfope e da academia, representadas pelas universidades públicas, foi decisiva para refutação dos ISEs enquanto *lócus* de formação docente. Tais associações teceram críticas e se posicionaram contrárias à efetivação do Curso Normal Superior (CNS)⁶⁶, instituído em 1999, pelo Decreto nº 3.276, de 06 de dezembro de 1999 (BRASIL, 1999), que formava professores em nível superior para atuar na Educação Infantil e nas séries iniciais do Ensino Fundamental.

A esse respeito, Amorim (2007) assinala que as intensas discussões sobre a formação docente em nosso país, resultaram em mudança na redação do Decreto nº 3.276/99, materializada pelo Decreto nº 3.554, de 07 de agosto de 2000. Substituiu-se a palavra exclusivamente pela palavra preferencialmente, como pode ser observado, a seguir: “[...] formação superior de professores para a atuação multidisciplinar, destinada ao magistério na Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental, far-se-á, **preferencialmente**, em cursos normais superiores” (BRASIL, 2000, grifo nosso).

O debate sobre os cursos destinados à formação docente, assim como os locais em que esta deveria ocorrer, prosseguiu por vários anos resultando na Resolução do Conselho Nacional de Educação nº 01/2006 (BRASIL, 2006a) que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, a qual ampliou significativamente o campo de atuação do pedagogo, a ser observado em seu Artigo 4º:

Art. 4º O curso de Pedagogia destina-se à formação de professores para exercer funções de magistério na Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental, nos cursos de Ensino Médio, na modalidade Normal, de Educação Profissional na área de serviços e apoio escolar e em outras áreas nas quais sejam previstos conhecimentos pedagógicos.

Parágrafo único. As atividades docentes também compreendem participação na organização e gestão de sistemas e instituições de ensino, englobando:

⁶⁶ O Decreto nº 3.276/99, que instituiu o CNS, em seu Artigo 3º, parágrafo 2º, determinava que a “[...] formação superior de professores para a atuação multidisciplinar, destinada ao magistério na Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental, far-se-á, **exclusivamente**, em cursos normais superiores” (BRASIL, 1999, grifo nosso).

- I – planejamento, execução, coordenação, acompanhamento e avaliação de tarefas próprias do setor da Educação;
- II – planejamento, execução, coordenação, acompanhamento e avaliação de projetos e experiências educativas não-escolares;
- III – produção e difusão do conhecimento científico-tecnológico do campo educacional, em contextos escolares e não-escolares (BRASIL, 2006a).

Assim, a referida Diretriz passou a balizar a formação inicial, em nível superior, dos professores para atuarem na Educação Básica. Instituiu o Curso de Pedagogia como responsável em formar professores da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental, dos cursos de Ensino Médio, na modalidade Normal, de Educação Profissional nas áreas de serviços de apoio escolar e em outras áreas que envolvam conhecimentos pedagógicos, como: gestão, planejamento, administração, supervisão, acompanhamento de avaliações de planos e projetos pedagógicos.

As Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Pedagogia (BRASIL, 2006a) foram aprovadas mediante muita discussão entre diferentes grupos sociais representados por entidades educacionais e científicas, tais como a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped). Em seu Artigo 7º, estabeleceu-se um perfil para o egresso. Dentre as diversas competências, o mesmo deverá ser capaz de utilizar as Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC) para ampliação cultural e aprimoramento da prática pedagógica (BRASIL, 2006a). Ressalta-se, ainda, que a partir de então todos os cursos de Pedagogia no Brasil, na modalidade presencial e a distância, reformularam seus Projetos de Curso com base na referida Diretriz.

Anterior às Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Pedagogia, o Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010 (BRASIL, 2001)⁶⁷ estabeleceu como uma de suas prioridades a formação de professores ao indicar a necessidade de uma atenção particular à formação inicial e continuada.

⁶⁷ A Constituição Federal (CF) de 1988 estabeleceu a obrigatoriedade de criação do PNE por meio de lei possibilitando a continuidade das políticas educacionais independente de governo.

A qualificação do pessoal docente se apresenta hoje como um dos maiores desafios para o Plano Nacional de Educação, e o Poder Público precisa se dedicar prioritariamente à solução desse problema. A implementação de políticas públicas de formação inicial e continuada dos professores é uma condição e um meio para o avanço científico e tecnológico em nossa sociedade e, portanto, para o desenvolvimento do País, uma vez que a produção de conhecimento e a criação de novas tecnologias dependem do nível e da qualidade da formação das pessoas (BRASIL, 2001, p. 141).

Desta forma, o referido PNE reitera a formação inicial como requisito para a formação profissional do educador, tendo em vista o domínio dos objetos de trabalho, conteúdos, métodos de trabalhos, dentre outros. Aponta a formação continuada como promotora da atualização docente, frente às constantes transformações sociais decorrentes do avanço científico e tecnológico.

O texto do PNE 2001-2010 explicita o papel da educação a distância (EaD), com relação a expansão ao Ensino Superior e, em especial, no tocante à formação docente. No referido documento, a EaD é entendida como importante instrumento de formação inicial e continuada de professores. Neste sentido, este Plano se propõe “[...] 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” (BRASIL, 2001, p. 52).

Ao tratar da expansão do Ensino Superior e, particularmente, da formação de professores, Dourado (2008) identifica o crescimento de políticas com ênfase na EaD. Aponta que, sobretudo, a partir de 2002, ocorre um aumento significativo de instituições credenciadas para ofertar a modalidade EaD, com preponderância de instituições privadas. Também reconhece as ações do Ministério da Cultura, visando a expansão do número de vagas em instituições de educação superior públicas, especialmente por meio da Universidade Aberta do Brasil (UAB), a qual será discutida na próxima seção.

No entender deste autor, é preciso problematizar as políticas de formação docente, com vistas a identificar os limites e possibilidades das mesmas:

Problematizar tal cenário expansionista da educação superior e da formação de professores, em especial, nos remete a análises mais amplas das políticas para o setor, sem prejuízo de identificar os limites e possibilidades de processos de formação de qualidade,

seja em cursos presenciais ou em cursos a distância (DOURADO, 2008, p. 906).

Segundo o mesmo autor, a superação da dicotomia entre formação presencial e a distância é importante, pois possibilita a construção de bases comuns para a política de formação docente inicial e continuada “[...] a fim de concretizar um sistema nacional de formação de professores, reivindicação histórica no campo educativo” (DOURADO, 2008, p. 908).

Com base nas citações anteriores, observa-se a necessidade de se pensar a política de formação de professores⁶⁸ de nosso país como um todo, independente da modalidade que ela possa ocorrer, com vistas à construção de um sistema nacional de formação docente, o qual possa assegurar o financiamento, continuidade, qualidade dos cursos ofertados e número de vagas capaz de suprir a demanda existente nessa área.

3.3 Profissionalização docente

Observa-se, atualmente, que a discussão sobre a profissionalização⁶⁹ do professor vem ganhando espaço em diferentes países (NÓVOA, 1997, 2017; HYPÓLITO, 1999; VEIGA, ARAÚJO e KAPUZINIÁK, 2005; GUIMARÃES, 2004, 2009, entre outros.). Nesse sentido, busca-se uma compreensão do que alguns autores consideram como conceito de profissão. A ideia de Popkewitz (1995) apresenta-se relevante ao mencionar que:

O rótulo profissão é utilizado para identificar um grupo altamente formado, competente, especializado e dedicado que corresponde efectiva e eficientemente à confiança pública. Mas o rótulo

⁶⁸ A formação de professores é retomada no PNE 2014-2024, Lei nº 13.005 (BRASIL, 2014) e não será discutida, aqui, por se tratar de um estudo que versa sobre uma política de formação de professores - Sistema UAB- desenvolvida a partir do ano de 2006, cujo período de pesquisa corresponde de 2009 a 2012.

⁶⁹ Ressalta-se que embora o conceito de profissionalização se confunda com o conceito de profissionalidade e de profissionalismo, estes se diferem. A profissionalidade está diretamente ligada aos aspectos de atuação didático-pedagógica do professor. Designa-se profissionalidade o que “[...] é específico na acção docente, isto é, o conjunto de comportamentos, conhecimentos, destrezas, atitudes e valores que constituem a especificidade de ser professor” (SACRISTÁN, 1995, p. 65). O profissionalismo refere-se às características e capacidades específicas da profissão, fundamentado em preceitos éticos, em princípios educacionais democráticos, no tocante “[...] à prestação de serviço de qualidade” (VEIGA; ARAÚJO; KAPUZINIÁK, 2005, p. 27).

profissional é mais do que um voto de confiança pública; é uma categoria social que concebe posição social e privilégios a determinados grupos (POPKEWITZ, 1995, p. 40).

Verifica-se que Popkewitz (1995) alerta para a inexistência de uma definição fixa e universal para a palavra “profissão”. No entender desse autor, este termo ganha contornos variados em detrimento dos diferentes contextos sociais em que se encontra inserido. Na mesma direção, Contreras (2002) assinala a existência de riscos inerentes a uma definição pautada em elementos selecionados a priori, pois a mera descrição poderá ocultar elementos importantes. Inclusive, pode ocultar o que se considera como profissão, como esta é representada socialmente, ou como se constituíram historicamente tais relações de trabalho.

Com relação à história da constituição da profissão docente, Nóvoa (1997, p. 15) pontua que esta “[...] se constituiu por um enquadramento e intervenção do Estado, no momento em que a educação foi retirada da tutela da igreja.” Quanto a imagem dos professores consolidada durante o século XIX, esta encontra-se associada ao:

[...] apostolado e ao sacerdócio, com a humildade e a obediência devidas aos funcionários públicos, tudo isto envolto numa auréola algo mística de valorização das qualidades de relação e de compreensão da pessoa humana. Simultaneamente, a profissão docente impregna-se de uma espécie de *entre-deux*, que tem estigmatizado a história contemporânea dos professores: não devem saber mais, nem menos; não se devem misturar ao povo, nem com a burguesia; não se devem ser pobres, nem ricos; não são (bem) funcionários públicos, nem profissionais liberais, etc (NÓVOA, 1997, p. 16).

Nóvoa (1997) identifica que no contexto do século XIX foram construídas e constituídas as características da profissão docente. Em meio ao processo de organização e estruturação dos sistemas de ensino na Europa, sob a tutela do Estado, os professores passaram a se submeter às novas regras e exigências profissionais. Já a partir do início do século XX, destaca-se a criação de escolas destinadas à formação, à atividade docente e à profissão de professor, que, no entender do autor, serviu para controlar o quadro profissional bem como de espaço de afirmação profissional.

Em se tratando da educação, compreende-se a atividade docente institucionalizada, formal enquanto prática social, cujo caráter não provisório requer mais do que formação inicial. Neste sentido, o termo profissionalização passa a fazer parte das discussões acerca da formação de professores. O conceito de profissionalização está diretamente ligado a uma série de etapas que o professor percorre, na qual o ensinar perde o caráter espontâneo tornando-se profissão.

Veiga, Araújo e Kapuziniak (2005) conceituam a profissionalização como um processo socializador em que ocorre a aquisição das características e capacidades da profissão, que ultrapassa a formação inicial, englobando assim melhores condições de trabalho e de remuneração. Neste sentido, observa-se que a profissionalização do professor torna-se um dos grandes desafios da educação brasileira.

Guimarães (2009), ao tratar da profissionalização docente no Brasil, relata que a discussão temática emerge e declina em determinados períodos históricos. Para o autor, entre as décadas de 1930 e 1970 predominaram duas tendências. Na primeira tendência, em 1930, “[...] a ênfase recaía sobre a constituição de um saber personalístico [...]” (GUIMARÃES, 2009, p. 23), pautado nas características pessoais do professor, tais como: empatia; tolerância; o saber ouvir; autenticidade e transparência. Já em 1970, priorizava-se um saber técnico, meramente aplicativo em relação à atuação do professor.

De acordo com esse autor, a partir da década de 1980, a profissionalização docente passou a ter um engajamento político, em contraposição ao descaso e a desvalorização para com a profissão docente existente nesse momento. No entanto, foi somente em meados dos anos de 1990 que ocorreu um movimento de ressignificação da formação e da profissionalização docente.

Para Guimarães (2004), a proposição de que é necessário profissionalizar o docente ganha unanimidade, no entanto, essa ideia merece cuidados⁷⁰, visto que a questão da profissão e a profissionalização docente é muito abrangente, ou seja, perpassa pelo âmbito político-econômico (sofre influência do contexto político e

⁷⁰ Para Guimarães (2009), a temática profissionalização é muito complexa. Envolve questões da docência enquanto profissão, equívocos, possibilidades e constituição de identidades e do estatuto de ética, remuneração, divisão do trabalho, jornada de trabalho, saberes profissionais, questões de gênero, entre outras. Para esse autor, faz-se necessário compreender alguns engodos presentes na profissionalização docente, como por exemplo, quando essa está voltada para a mera preparação para o mercado de trabalho.

econômico nacionais e mundiais); pelo âmbito sócio-político (relacionado às questões de gênero e de autonomia do professor e da escola); e por último, pelo âmbito político-pedagógico (relacionado às especificidades do conhecimento do professor).

Referindo-se à profissionalização do professor no Brasil, Guimarães (2004) menciona como elementos dificultadores desse processo, o contexto adverso, marcado por períodos de valorização e desvalorização docente, a falta de um sistema e de uma tradição na formação docente, do grande contingente de professores sem formação⁷¹, ausência de uma cultura profissional entre o professorado, distância entre as faixas de remuneração, entre os professores que atuam na Educação Básica e Ensino Superior, entre outros.

Para o autor, o processo de profissionalização docente deve centrar-se numa perspectiva epistemológica diferenciada da profissão e na sua dimensão ética, em relação a outras profissões. Devido as especificidades da docência, profissão ligada ao conhecimento, a constituição da profissionalização “[...] precisa centrar-se no que efetivamente pode constitui-la na singularidade e não apenas na comparação com outras profissões” (GUIMARÃES, 2004, p. 47).

Para Guimarães (2004), a referência à profissão docente necessita, sobretudo, contrapor a atividade docente provisória, cujo a entrada na profissão independe de formação adequada. Postula-se, então, que sem negar a interdependência dos diversos fatores que permeiam o processo de profissionalização do professor, deve-se levar em conta a relevância da formação inicial. Esta formação pode ser entendida como “pedra de toque” para a profissionalização. A partir dela, pode-se iniciar e desencadear processos subsequentes.

Ao tratar do professorado brasileiro, o autor assinala a necessidade do estabelecimento de estatuto profissional do professor, como pode-se observar na passagem a seguir:

[...] a profissionalização refere-se à constituição do estatuto profissional do professor. Estatuto profissional, nesse contexto, não

⁷¹ Apesar da constatação de que do ano de 2004 até o presente momento um grande contingente de professores recebeu formação inicial em nível superior, em face das demandas de formação em todos os níveis de ensino, previstas no Plano Nacional de Educação - 2014-2024 (BRASIL, 2014), observa-se que há muito por se fazer nessa área.

significa somente “regulamento ou conjunto de regras de uma organização e funcionamento de uma coletividade” (Houaiss 2001), mas a *condição* de um segmento profissional na sociedade. Estatuto profissional do professor, como entendido aqui, refere-se principalmente: ao estabelecimento de contornos para a formação (inicial e continuada); à constituição de condições de trabalho (além das condições materiais, também apoio pedagógico, relações democráticas); à garantia de remuneração condizente; à jornada de trabalho (que leve em consideração o desgaste físico e psicológico inerente a essa profissão); e, por último, ao vínculo desses trabalhadores com instituições sindicais e associativas (GUIMARÃES, 2006, p. 132, grifo do autor).

Com base na citação anterior, verifica-se que o termo profissionalização é bastante amplo. Abarca a situação da categoria profissional na sociedade, abrange os aspectos externos da profissão – formação, salário, organização da categoria em associações, sindicatos, relações de trabalho com seus respectivos empregadores – além dos aspectos internos – desgaste físico e psicológico.

Na acepção de Nóvoa (1997), a profissionalização docente ocorre mediante a garantia de algumas condições, que são divididas em etapas não sequenciais e dimensões. Como etapas, pontua-se o “[...] exercício a tempo inteiro (ou como ocupação principal) da atividade docente; estabelecimento de um suporte legal para o exercício da atividade docente; criação de instituições específicas para a formação de professores; constituição de associações profissionais de professores” (NÓVOA, 1997, p. 20). Permeados pelas seguintes dimensões: 1- um “[...] corpo de conhecimentos e de técnicas e um conjunto de normas e de valores [...]” e, 2- por um eixo estruturante: “[...] estatuto social e económico dos professores como plataforma de ação” (NÓVOA, 1997, p. 20).

Em face ao exposto por Nóvoa (1997), com relação a profissionalização docente, depreende-se que se trata de um processo complexo permeado de particularidades inerentes ao ser professor. Nesse sentido, o referido autor complementa, enfatizando que seria mais apropriado pensar na criação de uma cultura profissional e uma identidade docente:

A produção de uma cultura profissional dos professores é um trabalho longo, realizado no interior e no exterior da profissão, que obriga a intensas interações e partilhas. O novo profissionalismo docente tem de basear-se em regras éticas, nomeadamente no que

diz respeito à relação com os restantes actores educativos, e na prestação de serviços de qualidade [...].

É fundamental que a nova cultura profissional se pautar por critérios de grande exigência em relação à carreira docente (condições de acesso, progressão, avaliação, etc.). Se os próprios professores não se investirem neste projecto é evidente que outras instâncias (Estado, Universidades, etc.) ocuparão o território deixado livre, reivindicando uma qualquer legitimidade de pilotagem da profissão docente (NÓVOA, 1997, p. 29).

Observa-se que Nóvoa (1997) considera a importância da participação dos sujeitos externos na construção da identidade do professor e da própria profissão docente e ratifica a necessidade do mesmo em atuar ativamente na gestão de sua profissão, a fim de que se crie uma nova normatização e valorização da docência, com vistas à constituição de um estatuto profissional. No entender do autor, a profissionalização se dá mediante ao enfrentamento de problemas pela categoria, assim como pelo surgimento de novos dilemas e conflitos.

Nóvoa (2017) salienta que o campo da formação de professores cresceu muito nos últimos cinquenta anos, o que deu origem à uma produção científica relevante. No entanto, o autor identifica, a partir do início desse século, a presença de políticas de desprofissionalização, de ataques às universidades e de privatização da educação. Ao tratar sobre a desprofissionalização enfatiza que:

A desprofissionalização manifesta-se de maneiras muito distintas, incluindo níveis salariais baixos e difíceis condições nas escolas, bem como processos de intensificação do trabalho docente por via de lógicas de burocratização e de controlo. O discurso da eficiência e da prestação de contas tem reforçado políticas baseadas em “medidas de valor acrescentado”, que remuneram os professores em função dos resultados dos alunos, desvalorizando assim outras dimensões da profissionalidade (DARLING-HAMMOND, 2016). O regresso de ideologias que afirmam a possibilidade de atribuir funções docentes a pessoas que tenham “notório saber” de uma dada matéria, como se isso bastasse, também contribui para o desprestígio da profissão (NÓVOA, 2017, p. 1109).

Nóvoa (2017) considera que as políticas que contribuem para desprofissionalização docente têm em comum a crítica à formação inicial de professores realizada pelas instituições universitárias e cita como exemplo o relatório de 2013, produzido pelo *National Council on Teacher Quality*, dos Estados Unidos, assim como uma série de textos de grande repercussão pública que

difundem uma imagem negativa das faculdades de educação. Esses documentos propõem a construção de outras possibilidades de realização da formação de docentes, com propostas pautadas nos aspectos técnico e prático do trabalho docente em detrimento das dimensões sociais, culturais e políticas fundamentais à essa formação.

A respeito da privatização da educação, Nóvoa (2017) identifica que diferentemente de períodos anteriores, em que se propunha as escolas privadas como alternativa às escolas públicas, o projeto político atual é conduzido em nome da “salvação” da dimensão pública da educação. Trata-se, portanto, da iniciativa privada passar a conduzir os rumos da educação pública e como consequência disso tem-se constatado um movimento que contribui para a diluição do sistema universitário de formação de professores.

Na mesma direção, Hypólito (1999) tenciona a discussão sobre profissionalização docente salientando que este termo aparece nas reformas educativas neoliberais. O autor descreve o processo de profissionalização da atividade educativa como uma forma do Estado assumir a organização da atividade docente em substituição à Igreja a partir de um “[...] processo de funcionalização do professorado, que incluiu [...] a assimilação pelo Estado de parte dos reclamos por profissionalização e, de outro, o aumento do controle estatal sobre o exercício docente” (HYPÓLITO, 1999, p. 84).

Hypólito (1999) orienta que a discussão sobre profissionalização deve levar em conta a questão da proletarização, dos conceitos de raça, sexo e classe social, bem como situações de exclusão social, da feminização do trabalho docente que tem submetido os (as) professores (as), os processos de desqualificação da profissão, com o enfraquecimento da formação docente e a desvalorização profissional.

No Brasil, o processo de profissionalização docente ganha destaque e condições para se desenvolver à medida que o Estado brasileiro necessita de um número maior de professores para assegurar a expansão da oferta educacional, sobretudo, na Educação Básica. A legislação educacional sistematizada na década de 1990, mais especificamente a LDBEN - Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 1996b), traduz um compromisso do Estado para com a sociedade civil no tocante à ampliação do atendimento educacional a um número maior de pessoas.

Entende-se a legislação educacional enquanto um importante instrumento para a efetivação dos processos formativos formais nos diferentes níveis e modalidades de ensino. No entanto, a legislação por si só não é capaz de promover a profissionalização docente. Críticas são destinadas às leis devido essas, por vezes, não deixar claro as ações a serem desempenhadas para a efetivação dos processos formativos.

Neste sentido, ao tratar da profissão docente o PNE - 2001/2010, Lei nº 10.172/2001 (BRASIL, 2001), indica a necessidade da formação profissional e como esta atenderia à profissionalização e à valorização do magistério⁷². De acordo com esse documento:

A valorização do magistério implica, pelo menos, os seguintes requisitos: uma formação profissional que assegure o desenvolvimento da pessoa do educador enquanto cidadão e profissional, o domínio dos conhecimentos objeto de trabalho com os alunos e dos métodos pedagógicos que promovam a aprendizagem; um sistema de educação continuada que permita ao professor um crescimento constante de seu domínio sobre a cultura letrada, dentro de uma visão crítica e da perspectiva de um novo humanismo; jornada de trabalho organizada de acordo com a jornada dos alunos, concentrada num único estabelecimento de ensino e que inclua o tempo necessário para as atividades complementares ao trabalho em sala de aula; salário condigno, competitivo, no mercado de trabalho, com outras ocupações que requerem nível equivalente de formação; compromisso social e político do magistério (BRASIL, 2001, p. 64).

Conclui-se, com base na citação anterior, a impossibilidade de discutir a profissionalização sem que essa perpassa pela temática da formação e pela valorização docente. Este PNE prescreve no tópico “Valorização dos profissionais da educação” que particular atenção deverá ser dada à formação inicial e continuada dos professores, com vistas à profissionalização docente.

Em se tratando da formação e da profissionalização docente, o ano de 2007 é marcado pela promulgação da Lei nº 11.502⁷³, de 12 de julho de 2007 (BRASIL,

⁷² A valorização do magistério será tratada no tópico 3.4, dessa seção, intitulado Valorização profissional.

⁷³ A Lei nº 11.502/07 alterou a Lei nº 8.405/1992 que direcionava a finalidade da Capes, no sentido de subsidiar o Ministério da Educação (MEC) na formulação de políticas para a Pós-Graduação coordenando, avaliando os cursos desse nível, formando recursos humanos para atuarem na docência do Ensino Superior, na pesquisa nos setores públicos e privados. A intitulada Nova Capes propõe a integração entre o Ensino Superior e a Educação Básica.

2007b). A referida Lei alterou as competências e a estrutura organizacional da fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (Capes), até então estabelecida pela Lei nº 8.405, de 09 de Janeiro de 1992 (BRASIL, 1992), que atribuía como finalidade da Capes:

Art. 2º A fundação Capes terá como finalidade subsidiar o Ministério da Educação na formulação de políticas para a área de pós-graduação, coordenar e avaliar os cursos desse nível no País e estimular, mediante bolsas de estudo, auxílio e outros mecanismos a formação de recursos humanos altamente qualificados para a docência de grau superior, a pesquisa e o atendimento dos setores públicos e privados (BRASIL, 1992).

Com a promulgação da Lei nº 11.502/2007, de 12 de julho de 2007, a Capes que era responsável pela Pós-Graduação *stricto sensu* passa a alavancar a formação de professores da Educação Básica. Com base no texto dessa lei verifica-se que essa ferramenta legal pretendeu induzir e fomentar convênios entres os entes federados, Estados, Municípios e o Distrito Federal, com foco na formação inicial e continuada de professores. A nova configuração da Capes pode ser verificada por meio do Artigo 2º, da Lei nº 11.502/2007:

Art. 2º A Capes subsidiará o Ministério da Educação na formulação de políticas e no desenvolvimento de atividades de suporte à formação de profissionais de magistério para a educação básica e superior e para o desenvolvimento científico e tecnológico do País.
§ 1º No âmbito da educação superior, a Capes terá como finalidade subsidiar o Ministério da Educação na formulação de políticas para pós-graduação, coordenar e avaliar os cursos desse nível e estimular, mediante bolsas de estudo, auxílios e outros mecanismos, a formação de recursos humanos altamente qualificados para a docência de grau superior, a pesquisa e o atendimento da demanda dos setores público e privado.

§ 2º No âmbito da educação básica, a Capes terá como finalidade induzir e fomentar, inclusive em regime de colaboração com os Estados, os Municípios e o Distrito Federal e exclusivamente mediante convênios com instituições de ensino superior públicas ou privadas, a formação inicial e continuada de profissionais de magistério, respeitada a liberdade acadêmica das instituições conveniadas, observado, ainda, o seguinte:

I - na formação inicial de profissionais do magistério, dar-se-á preferência ao ensino presencial, conjugado com o uso de recursos e tecnologias de educação a distância;

II - na formação continuada de profissionais do magistério, utilizar-se-ão, especialmente, recursos e tecnologias de educação a distância.

§ 3º A Capes estimulará a valorização do magistério em todos os níveis e modalidades de ensino (BRASIL, 2007b).

A partir da análise dessa citação observa-se que a referida Lei ampliou a competência da Capes. Enquanto a Lei anterior, a nº 8.405, de 09 de janeiro de 1992 (BRASIL, 1992), atribuía à Capes papéis relativos à Pós-Graduação, a partir da promulgação da Lei nº 11.502, de 12 de julho de 2007 (BRASIL, 2007b), a Capes passa a atuar no âmbito da Educação Básica e na formação de professores para esse nível de ensino. Com relação à formação docente, a Capes possui a tarefa de: “[...] induzir e fomentar [...] em regime de colaboração com os Estados, os Municípios e o Distrito Federal e exclusivamente mediante convênios com instituições de ensino superior públicas ou privadas, a formação inicial e continuada de profissionais de magistério” (BRASIL, 2007b), utilizar de tecnologias de educação a distância, bem como estimular a valorização do magistério.

3.4 Valorização profissional

Atrelado ao debate da formação inicial e da profissionalização, a partir da década de 1990, entra em pauta a questão da valorização profissional docente. A temática da valorização do professor pode ser analisada levando em consideração as melhorias nas condições de trabalho, assim como na carreira e na remuneração. Observa-se que a valorização docente via remuneração, constitui-se como tema relevante na discussão das políticas educativas, atualmente. No entanto, faz-se necessário verificar se as atuais políticas de valorização docente estão surtindo efeitos na prática.

A valorização vem sendo construída num processo histórico de luta dos profissionais da educação, materializadas por alguns instrumentos legais, como: a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988); a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDBEN nº 9394/96 (BRASIL, 1996b); a Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef - Lei nº 9.424/96 (BRASIL, 1996c); o Plano Nacional de Educação - PNE 2001-2010 Lei nº 10.172/2001 (BRASIL, 2001); a Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb – Lei nº 11.494/2007 (BRASIL, 2007c); o Plano de

Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 2007d); a Lei do Piso Salarial Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica – Lei nº 11.738/2008 (BRASIL, 2008); as Diretrizes Nacionais para a Carreira do Magistério - Resolução nº 02/09 (BRASIL, 2009a); o Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024 - Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014), entre outros documentos.

A Constituição Federal (CF) de 1988 aborda a valorização dos profissionais da educação no Artigo 206, incisos V e VIII. De acordo com essa legislação, a valorização deverá ser garantida por meio de planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos e de piso salarial nacional para os profissionais da educação pública:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] V - valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, planos de carreira, para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União (BRASIL, 1988, p. 138).

No ano de 2006, a redação do referido Artigo foi modificada pela Emenda Constitucional nº 53/2006 (BRASIL, 2006b). O termo “profissionais do ensino” foi substituído por “profissionais da educação escolar”, o que no entender de Sobone e Pinto (2015) representa um avanço na esfera educacional, por duas razões: a primeira, consiste no fato de que trocar a expressão “profissionais do ensino” por “profissionais da educação escolar” denota uma visão mais abrangente do legislador, enfatizando que o ensino é uma tarefa conjunta dos profissionais da escola, e não apenas daqueles envolvidos com a atividade de ensino; e a segunda, por incluir no Artigo 206, o inciso VIII, que institui “[...] piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos da lei federal” (SOBONE; PINTO, 2015, p. 4).

Observa-se, diante do exposto, que as proposições elencadas no texto da Constituição Federal de 1988 são de suma importância para a constituição da política de valorização docente brasileira. Na mesma direção, tem-se a LDBEN - Lei nº 9394/96, na qual diretrizes foram fixadas no que concerne à valorização dos

profissionais da educação. Neste instrumento legal encontra-se o Título VI, que é destinado aos Profissionais da Educação, nos artigos 61 a 67⁷⁴.

O Artigo 67, da LDBEN - Lei nº 9394/96 pode ser considerado de fundamental importância para o estabelecimento de políticas públicas destinada aos docentes, pois estabelece de que maneira os estabelecimentos de ensino deverão promover a valorização dos profissionais da educação:

Art. 67 Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

- I. Ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;
- II. Aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;
- III. Piso salarial profissional;
- IV. Progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, ou na avaliação do desempenho;
- V. Período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;
- VI. Condições adequadas de trabalho.

Parágrafo único. A experiência docente é pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer outras funções de magistério, nos termos das normas de cada sistema de ensino (BRASIL, 1996b).

Assim, com base no que orienta essa Lei, compete aos sistemas de ensino desenvolverem políticas e ações de valorização docente. A esse respeito, Volsi (2016) assinala que “[...] não basta a letra da Lei para garantir valorização, é preciso que estados e municípios disciplinem em seus Planos de Carreira e Remuneração, de que forma estes ocorrerão” (VOLSI, 2016, p. 131-132).

Volsi (2016) amplia o entendimento dessa questão ao mencionar a importância da Resolução nº 3/97⁷⁵, como instrumento orientador na elaboração e/ou na adequação dos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério, já existentes.

Na mesma direção, Vieira (2013) salienta a importância da valorização profissional se constituir como um princípio da educação, o que, no entender da

⁷⁴ Para maiores informações acerca do conteúdo desses artigos, consultar a LDBEN - Lei nº 9394/96 (BRASIL, 1996b).

⁷⁵ A Resolução nº 3, de 08 de outubro de 1997, “não se encontra mais em vigor, foi substituída pela Resolução CNE/CEB nº 2, 28 de maio de 2009, que fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública [...]” (VOLSI, 2016, p.128).

autora, pode cumprir o papel de alavancar a luta da sociedade no sentido de exigir dos governantes ações que contribuam para a valorização da educação. Nas palavras da autora:

A valorização profissional aparece na CF e na LDB como um dos princípios da educação, ao lado de outros, voltados para o direito à educação de qualidade. Embora implícita, essa relação só ganha relevância social à medida que se consolidam políticas públicas orientadas nesse sentido. Dialeticamente, a importância atribuída pela sociedade à valorização profissional, força os governos a apresentarem políticas correspondentes (VIEIRA, 2013, p. 38).

Embora observe-se que a legislação por si só não dá conta de equacionar as questões educacionais, sem ela, tampouco, se pode avançar. Nesse sentido, destaca-se a criação da Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef)⁷⁶- Lei nº 9.424, publicada em 24 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996c). A referida Lei, trata-se de um Fundo que destina recursos da educação para o Ensino Fundamental e para os professores que atuam nesse nível de ensino. O Fundef teria a duração de dez anos e caberia aos estados, ao Distrito Federal, e aos municípios destinarem, no mínimo, 60% dos 25% previstos na CF para o referido Fundo, visando manter o funcionamento do Ensino Fundamental e a valorização dos professores que atuam nesta etapa.

A esse respeito, Volsi (2016) assinala que trata-se de uma subvinculação de recursos prevista na CF de 1988 para garantir a oferta do Ensino Fundamental em nosso país. Observa que, não se encontra prevista nessa Emenda o percentual de contribuição da União para o Fundef, o que, segundo autora, constitui-se numa medida descentralizadora ao atribuir aos estados e municípios o financiamento dessa etapa de ensino⁷⁷.

Outro documento que trata da valorização docente é o Plano Nacional de Educação - PNE 2001-2010 (BRASIL, 2001). Instituído pela Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, no referido texto a valorização dos profissionais da educação

⁷⁶ Esse Fundo foi criado “[...] por meio da Emenda Constitucional nº 14/96 e como o nome especifica, era direcionado apenas ao Ensino Fundamental e, conseqüentemente, aos profissionais da educação desse nível de ensino” (VOLSI, 2016, p.120).

⁷⁷ Sobre a Lei do Fundef, Volsi (2016) destaca que essa legislação se situa no rol das políticas públicas construídas na década de 1990, as quais visavam desvencilhar a ideia de um Estado promotor de direitos sociais. Essa Lei, ao se dedicar ao amparo apenas do Ensino Fundamental, fere a CF, que apregoa a educação como direito de todos e um dever do Estado.

é abordada com particular atenção à formação inicial e continuada dos docentes. Esse documento estabeleceu diretrizes, fixou metas para a educação nacional. Dentre elas, merece destaque as que estão diretamente relacionadas à valorização profissional, como pode ser observado na citação a seguir:

1. Garantir a implantação, já a partir do primeiro ano deste plano, dos planos de carreira para o magistério [...].**⁷⁸
2. Implementar, gradualmente, uma jornada de trabalho de tempo integral, [...] cumprida em um único estabelecimento escolar.
3. Destinar entre 20 e 25% da carga horária dos professores para preparação de aulas, avaliações e reuniões pedagógicas.
5. Identificar e mapear, a partir do primeiro ano deste plano, os professores em exercício em todo o território nacional, que não possuem, no mínimo, a habilitação de nível médio para o magistério [...].
6. Nos Municípios onde a necessidade de novos professores é elevada e é grande o número de professores leigos, identificar e mapear, já no primeiro ano deste PNE, portadores de diplomas de licenciatura e de habilitação de nível médio para o magistério, que se encontrem fora do sistema de ensino, com vistas a seu possível aproveitamento.
7. A partir da entrada em vigor deste PNE, somente admitir professores e demais profissionais de educação que possuam as qualificações mínimas exigidas no art. 62 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.
8. Estabelecer, dentro de um ano, diretrizes e parâmetros curriculares para os cursos superiores de formação de professores e de profissionais da educação para os diferentes níveis e modalidades de ensino.
9. Definir diretrizes e estabelecer padrões nacionais para orientar os processos de credenciamento das instituições formadoras, bem como a certificação, o desenvolvimento das competências profissionais e a avaliação da formação inicial e continuada dos professores.
10. Onde ainda não existam condições para formação em nível superior de todos os profissionais necessários para o atendimento das necessidades do ensino, estabelecer cursos de nível médio, em instituições específicas, que observem os princípios definidos na diretriz nº 1 e preparem pessoal qualificado para a educação infantil, para a educação de jovens e adultos e para as séries iniciais do ensino fundamental, prevendo a continuidade dos estudos desses profissionais em nível superior** (BRASIL, 2001, p. 152-157).

⁷⁸ Dois asteriscos (**) significam que para o cumprimento da meta é exigida a colaboração da União.

Os referidos artigos evidenciam necessidade de ampliação da formação docente no início dos anos dois mil, necessidade essa reiterada pelo PNE 2014-2024 – Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014) nas metas nº 15, 16, 17 e 18, especialmente na Meta 15, ao estabelecer que “[...] todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam” (BRASIL, 2014).

O PNE 2001-2010 - Lei nº 10.172/2001 (BRASIL, 2001) determinou o estabelecimento de um sistema de colaboração entre os entes federados, União, Estados e Municípios para a ampliação do nível de formação inicial dos professores, com vistas a atingir a formação em nível superior, bem como possibilitar a formação continuada, em serviço. Apresentou a intenção de desenvolver cursos de formação docente nas modalidades presencial e a distância:

12. Ampliar, a partir da colaboração da União, dos Estados e dos Municípios, os programas de formação em serviço que assegurem a todos os professores a possibilidade de adquirir a qualificação mínima exigida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, observando as diretrizes e os parâmetros curriculares.**

13. Desenvolver programas de educação a distância que possam ser utilizados também em cursos semi-presenciais modulares, de forma a tornar possível o cumprimento da meta anterior.**

14. Generalizar, nas instituições de ensino superior públicas, cursos regulares noturnos e cursos modulares de licenciatura plena que facilitem o acesso dos docentes em exercício à formação nesse nível de ensino. **

15. Incentivar as universidades e demais instituições formadoras a oferecer no interior dos Estados, cursos de formação de professores, no mesmo padrão dos cursos oferecidos na sede, de modo a atender à demanda local e regional por profissionais do magistério graduados em nível superior. **

16. Promover, nas instituições públicas de nível superior, a oferta, na sede ou fora dela, de cursos de especialização voltados para a formação de pessoal para as diferentes áreas de ensino e, em particular, para a educação especial, a gestão escolar, a formação de jovens e adultos e a educação infantil. **

17. Garantir que, no prazo de 5 anos, todos os professores em exercício na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, inclusive nas modalidades de educação especial e de jovens e adultos, possuam, no mínimo, habilitação de nível médio (modalidade normal) [...].

18. Garantir, por meio de um programa conjunto da União, dos Estados e Municípios, que, no prazo de dez anos, 70% dos professores de educação infantil e de ensino fundamental (em

todas as modalidades) possuam formação específica de nível superior, de licenciatura plena em instituições qualificadas.**

19. Garantir que, no prazo de dez anos, todos os professores de ensino médio possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura plena nas áreas de conhecimento em que atuam.

22. Garantir, já no primeiro ano de vigência deste plano, que os sistemas estaduais e municipais de ensino mantenham programas de formação continuada de professores alfabetizadores, contando com a parceria das instituições de ensino superior sediadas nas respectivas áreas geográficas (BRASIL, 2001, p. 153-156).

Para concluir as proposições sobre formação e valorização docente, no PNE 2001-2010 - Lei nº 10.172/2001, (BRASIL, 2001) merecem destaque as seguintes metas:

23. Ampliar a oferta de cursos de mestrado e doutorado na área educacional e desenvolver a pesquisa neste campo. **

24. Desenvolver programas de pós-graduação e pesquisa em educação como centro irradiador da formação profissional em educação, para todos os níveis e modalidades de ensino.

25. Identificar e mapear, nos sistemas de ensino, as necessidades de formação inicial e continuada do pessoal técnico e administrativo, elaborando e dando início à implementação, no prazo de três anos a partir da vigência deste PNE, de programas de formação.

26. Criar, no prazo de dois anos, cursos profissionalizantes de nível médio destinados à formação de pessoal de apoio para as áreas de administração escolar, multimeios e manutenção de infra-estruturas escolares, inclusive para alimentação escolar e, a médio prazo, para outras áreas que a realidade demonstrar ser necessário.

27. Promover, em ação conjunta da União, dos Estados e dos Municípios, a avaliação periódica da qualidade de atuação dos professores, com base nas diretrizes de que trata a meta nº 8, como subsídio à definição de necessidades e características dos cursos de formação continuada.

28. Observar as metas estabelecidas nos demais capítulos referentes à formação de professores e valorização do magistério (BRASIL, 2001, p. 152-157).

Mediante a observação das metas estabelecidas para a formação e valorização docente, constata-se uma preocupação no se refere à necessidade de aumentar a qualificação dos profissionais da educação. Para Volsi (2016), neste PNE a valorização profissional é tratada de forma indissociada de um maior nível de qualificação. Assim, o documento PNE especifica que a valorização ocorrerá

mediante uma política global destinada ao magistério, a qual engloba formação inicial e continuada, condições de trabalho e carreira.

Outro aspecto importante a ser notado nesse documento diz respeito à participação da União no tocante ao financiamento da educação. Os objetivos e metas que aparecem com um asterisco precedem da contrapartida da União para que os mesmos sejam cumpridos. Já os objetivos e metas marcados com dois asteriscos, indicam que é exigido a colaboração da União. A esse respeito, Volsi (2016) relata que nenhum dos objetivos e metas dependem exclusivamente da União, como explicitado na passagem a baixo:

[...] dez dependem de sua colaboração junto aos estados e municípios e o restante não especifica a quem compete, dificultando, portanto, sua concretização. É importante observar também a ausência da previsão de recursos para a execução dos objetivos e metas. Essa ausência não está somente na parte que trata do magistério, mas no conjunto do Plano, porque a meta que previa o percentual do Produto Interno Bruto (PIB) que seria investido em educação ao longo dos dez anos foi vetada pelo presidente FHC quando sancionou a Lei (VOLSI, 2016, p. 144-145).

Em linha gerais, no entender da autora, o veto emitido pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, na meta que tratava do financiamento⁷⁹ da educação, aliado à falta de regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados fez com que o PNE (2001-2010) fosse inviabilizado. O veto repercutiu diretamente no orçamento da educação, inviabilizando, dessa forma, a implementação das demais metas. Sem uma previsão orçamentária e mediante a transferência da responsabilidade financeira para os estados e municípios, a execução do PNE acabou por ficar a cargo dos Planos Municipais e Estaduais prejudicando, assim, a efetivação de uma política de valorização dos profissionais da educação.

A Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb (BRASIL, 2007c) reacendeu o debate sobre a possibilidade de constituição de uma política de valorização profissional. Criado por meio da Emenda Constitucional nº 53, de 19

⁷⁹ A meta do PNE (2001-2010) que foi vetada previa ultrapassar o investimento de menos de 4%, referente ao Produto Interno Bruto (PIB) em educação praticado na década de 1990, e passar a aplicar, gradativamente, nos dez anos subsequentes 10% do PIB em educação (BRASIL, 2001).

de dezembro de 2006, a Lei nº 11.494 foi regulamentada em 20 de junho de 2007. Tal legislação se tornou o principal mecanismo de financiamento da Educação Básica (educação infantil, ensino fundamental, e ensino médio).

A referida Lei estabelece as responsabilidades da União, DF, estados e municípios sobre os recursos que compõem o Fundo destinado ao financiamento da Educação Básica. Desse modo, pode-se dizer que essa Lei representou um avanço no sentido de que, diferentemente da Lei do Fundef que priorizava o ensino fundamental, passou a atender a Educação Básica. No entanto, essa legislação apresenta aspectos que são muito debatidos por expressarem contradições. O Fundeb ampliou o número de alunos a serem atendidos, no entanto, não ocorreu um aumento proporcional de recursos a serem redistribuídos (SONOBE; PINTO, 2015).

A temática da remuneração dos profissionais da Educação Básica é tratada, em especial, no Artigo 22 da Lei do Fundeb ao estabelecer que pelo menos 60% dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da Educação Básica em efetivo exercício na rede pública (BRASIL, 2007c).

Com relação a implementação do Plano de Carreira e Remuneração para os profissionais da Educação Básica, o Artigo 40 dessa Lei salienta que:

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão implantar Planos de Carreira e Remuneração dos profissionais da educação básica, de modo a assegurar:

I- a remuneração condigna dos profissionais na educação básica da rede pública;

II- integração entre o trabalho individual e a proposta e a proposta pedagógica da escola;

III- a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem.

Parágrafo Único. Os Planos de Carreira deverão contemplar capacitação profissional especialmente voltada à formação continuada com vistas na melhoria da qualidade de ensino (BRASIL, 2007c)

Outra questão que merece ser analisada em relação a Lei do Fundeb, diz respeito ao caráter temporário desse aparato legal:

[...] assim como o antigo Fundef, o Fundeb possui um prazo para terminar (até 31 de dezembro de 2020, como estabelece o artigo

48) e antes mesmo de chegar esta data, as autoridades precisarão elaborar uma solução para evitar uma possível crise, pois, de acordo com Pinto (2007), há hoje um claro desequilíbrio entre os alunos atendidos pelos municípios e os recursos propiciados pela vinculação constitucional; o que impede o colapso do sistema é que, pelo mecanismo do Fundeb, recursos estaduais são repassados aos municípios. Com o fim do fundo, esse repasse se extinguirá automaticamente (SONOBE; PINTO, 2015, p.13).

Não obstante, sem desconsiderar o avanço dessa legislação para o financiamento da Educação Básica, guardada as devidas proporções, verifica-se que o caráter transitório dessa Lei pode se traduzir em problemas para a efetivação de uma política de valorização docente.

Destaca-se, entre os aspectos positivos da Lei, o Artigo 41, ao determinar que o poder público deveria fixar, em lei específica, até 31 de agosto de 2007, o piso salarial para os profissionais da Educação Básica (BRASIL, 2007c). Embora isso não tenha se efetivado, no tempo previsto, tal Artigo repercutiu na aprovação da Lei do Piso Salarial Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica - Lei nº 11.738/2008 (BRASIL, 2008)⁸⁰.

Outro instrumento de ação política implantado ano de 2007 foi o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (BRASIL, 2007d). O PDE foi instituído pelo governo federal objetivando o desenvolvimento de ações na perspectiva de colocar em prática as metas e estratégias definidas no PNE (2001-2010), visando a melhoria da qualidade da educação brasileira. Nesse Plano, a valorização dos profissionais da educação é destacada como um dos pontos principais juntamente como a formação de professores.

O PDE se constitui um Plano de governo, que desde a sua apresentação caracteriza-se pela reunião de programas que abarcava a Educação Básica, nas suas etapas e modalidades, e o Ensino Superior. Na acepção de Saviani (2009), o “PDE aparece como um grande guarda-chuva que abriga todos os programas em desenvolvimento pelo MEC” (SAVIANI, 2009, p. 5).

Destaca-se que no ano de lançamento do PDE, em 2007, vários programas e projetos já se encontravam em andamento, em especial programas de formação docente, como por exemplo, o Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil - Proinfantil (2005); Programa de Formação Inicial

⁸⁰ A referida Lei será tratada mais adiante, ainda nesse tópico.

para Professores do Ensino Fundamental e Médio - Pró-Licenciatura (2005); o Programa Universidade Aberta do Brasil (2006), dentre outros (BRASIL, 2007d).

De acordo com Maués e Camargo (2012), atualmente, em atendimento às diretrizes presentes no PDE (BRASIL, 2007d), identifica-se seis programas direcionados aos docentes: 1- o Fundeb; 2- a UAB; 3- o Prodocência; 4- a Nova Capes; 5- o Plano Nacional de Formação de Professores (PARFOR), e 6- a Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID). Para Volsi (2016), o Estado brasileiro não procurou desenvolver as metas do prevista no PNE (2001-2010), enquanto política de Estado para Educação, “[...] lançou o PDE como programa estratégico para melhorar a qualidade da educação e promover a formação e valorização de professores” (VOLSI, 2016, p. 193).

No ano subsequente ao lançamento do PDE (BRASIL, 2007d), foi sancionada a Lei do Piso Salarial Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica - Lei nº 11.738/2008, de 16 de julho de 2008, a qual constitui-se uma legislação que trata da valorização de profissionais do magistério, por meio da fixação de Piso Salarial Profissional Nacional. Essa Lei estabelece, em seu Artigo 2º, o valor mínimo a ser pago ao professor com formação em nível médio, assim como a carga horária de trabalho junto aos alunos que é de 2/3, ficando 1/3 destinado a hora-atividade (estudo, planejamento, correções de atividades).

O caput do Artigo 2º dessa Lei estabelece que: “O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica será de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais⁸¹, para a formação em nível médio, na modalidade Normal [...]” (BRASIL, 2008). E, no Artigo 4º, ficou estabelecido que no caso dos municípios e os estados comprovarem incapacidade financeira para o cumprimento da Lei do Piso, a União deverá complementar o recurso do ente federado.

Sobre a atualização do Piso Salarial dos docentes, o Artigo 5º define que isso ocorrerá “[...] anualmente, no mês de janeiro, [...]” e a atualização desse cálculo adotará como critério o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido

⁸¹ O piso salarial nacional do magistério público da educação básica em 2019 corresponde a R\$ 2.557,74.

nacionalmente, nos termos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007” - Lei dos Fundos (BRASIL, 2008).

No Artigo 6º, a Lei reitera a incumbência da União, estados, Distrito Federal e municípios de elaborar ou adequar seus Planos de Carreira e Remuneração do Magistério.

No entender de Sonobe e Pinto (2015), há uma expectativa com relação a essa legislação. Espera-se que com o estabelecimento de um piso salarial nacional seja minimizada a discrepância salarial, nas várias regiões de nosso país. No entanto, as autoras pontuam que a referida Lei se limita a regulamentar o piso salarial apenas dos profissionais do magistério “[...] ficando a situação dos demais profissionais da educação para uma legislação futura [...]” (SONOBE; PINTO, 2015, p. 15).

No ano seguinte, a Lei do Piso Nacional para os Docentes, o Conselho Nacional de Educação e a Câmara da Educação Básica publicaram a Resolução nº 02/09, em 28 de maio de 2009 (BRASIL, 2009a), que fixou as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, em conformidade com o Artigo 6º Lei do Piso Salarial Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica, com os artigos 206 e 211 da CF, com a LDBEN nº 9.394/96, e com a Lei do Fundeb que formalizou a possibilidade para a estruturação da carreira docente em nosso país.

Embora tais Diretrizes não tenham força de Lei, essas devem ser respeitadas pelos entes federados na elaboração dos planos de carreira. Enfatiza-se como avanço, a obrigação legal dos estados e municípios promoverem anualmente a revisão dos referidos planos. As referidas Diretrizes balizam os Planos de Carreira, no sentido de assegurar direitos, de garantia de evolução funcional do professor e de valorização da profissão docente.

A discussão acerca da formação e valorização docente, especialmente no tocante à carreira e à remuneração, é reiterada no Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024, Lei nº 13.005/2014, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014). Esse Plano estabeleceu uma proposta para a educação brasileira até o ano de 2024. O grande desafio do referido instrumento legal consiste na expansão do ensino em todos os níveis e modalidades de ensino. Dentre as 20 metas, merecem destaque

as metas 15, 16, 17 e 18, por tratarem especificamente da formação e da valorização docente, conforme exposto no quadro a seguir:

Metas
<p>Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurando que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.</p>
<p>Meta 16: formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.</p>
<p>Meta 17: valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.</p>
<p>Meta 18: assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art.206 da Constituição Federal.</p>

Quadro 4: Metas que tratam da formação e valorização de professores no PNE (2014-2024)

Fonte: Elaborado pela autora com base no PNE - 2014-2024 (BRASIL, 2014).

Observa-se nas referidas metas do PNE (2014-2024) a intenção de ampliar a formação e a valorização docente. O Plano apresenta em suas estratégias as atribuições, as responsabilidades e corresponsabilidades dos entes federados. No entanto, como assinala Volsi (2016), a valorização deve ultrapassar:

[...] a questão da formação de ordem prática (prática pedagógica no sentido do fazer técnico/instrumental) para ser emancipatória/crítica e deve ainda incluir outros aspectos importantes da valorização profissional como condições de trabalho, sentimento de pertença a uma categoria profissional e remuneração adequada (VOLSI, 2016, p. 182-183).

A autora chama atenção para o fato de algumas políticas destinadas à valorização docente enfocarem apenas na necessidade de formação do professor como caminho para a valorização. Nesse sentido, Volsi (2016) afirma que, o pensar e o agir em prol da valorização docente precede de outros aspectos, como salário, carreira, condições de trabalho, além de reconhecimento por parte da sociedade da importância da docência.

Gatti e Barreto (2009) contribuem com essa discussão ao enfatizarem que, apesar da CF de 1988, no Artigo 206, inciso V, indicar que a valorização dos profissionais da educação passa necessariamente pela adoção de planos de carreira e da LDBEN - Lei nº 9.394/96, em seu Artigo 67, estabelece que os sistemas de ensino deverão promover a valorização desses profissionais, até quase o final dos anos de 1990, na maioria dos estados e municípios, não desenvolveram ações que resultassem no processo de implantação de um plano de carreira docente. As autoras relatam que uma pesquisa sobre tal problemática demonstrou que em 1997, apenas 23% do universo pesquisado⁸², estados e municípios, tinham aprovado seu plano de carreira antes de 1997.

Os estudos de Gatti e Barreto (2009) sobre a carreira docente apontam uma diferenciação entre estados e municípios. Os estados e os municípios maiores (acima de 30 mil habitantes) possuem legislação e normas de carreira mais

⁸² O universo pesquisado é composto por 25 unidades da Federação, mediante dados de pesquisa apresentado pelo Conselho Estadual de Secretários Estaduais de Educação (Consed), em 2005, complementados por levantamento realizado por Gatti e Barreto em 10 estados e 30 municípios de diferentes regiões do país (GATTI; BARRETO, 2009, p. 249).

complexas, enquanto que nos municípios menores (menos de 30 mil habitantes) a legislação é bem simples e não incorpora aspectos de formação, como por exemplo, a formação continuada.

Sobre a valorização da carreira do professor, as referidas autoras constataam, primeiramente, a necessidade de cuidados com a formação inicial, em nível superior. Evidenciam a necessidade de concurso público para ingresso na carreira do magistério, excluindo mecanismos de contratos temporários. Mencionam a importância de um acompanhamento do estágio probatório, a fim de comprovar a competência profissional do professor, agregando valor à carreira. Enfatizam a necessidade de desenvolvimento de políticas de formação continuada e de haver diferencial nos planos de carreira, para que professores não queiram se afastar da sala de aula em busca de posições que lhe proporcionem maiores rendimentos.

Volsi (2016), em sua pesquisa de doutoramento, concluiu que parece haver um consenso, desde a década de 1990, de que as políticas de formação e valorização docente são indissociáveis, no entanto, a valorização aparece mais enquanto discurso do que na prática. Apesar de haver legislação que assegure essa valorização, construídas nos governos Fernando Collor de Mello, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, “[...] faltam políticas que deem materialidade à garantia desses direitos” (VOLSI, 2016, p.190). A autora salienta que o Brasil não conseguiu estabelecer uma real política de valorização do profissional da educação.

Volsi (2016) considera que ocorreram alguns avanços sobre a referida temática. Entretanto, não se efetivou um alinhamento de objetivos, entre interesses econômicos e educacionais. Então, sinaliza a necessidade de organização e luta dos setores organizados, sociedade e profissionais da educação, na reivindicação para a construção de políticas que efetivem de fato a valorização dos professores.

Carvalho e Wonsik (2015), ao analisarem as políticas atuais de valorização do trabalho docente, assinalam a centralidade do professor para o êxito da reforma educacional, a partir da década de 1990. As autoras salientam que a reforma ocorrida no Brasil se insere no movimento internacional de reforma que visava criar condições para que os sistemas educacionais de cada país pudessem enfrentar os desafios de uma nova ordem econômica mundial. Ao tratarem da América Latina, argumentam:

Para a América Latina, indicava-se a necessidade de conciliar modernidade com a diminuição da exclusão e, com isso, a democratização, a competitividade, a descentralização e o desempenho educacional tornaram-se os desafios a serem enfrentados pelos países nessa região (CARVALHO; WONSIK, 2015, p. 377).

Ao retomarem documentos orientadores para a formação docente, construídos por organizações internacionais, tais como: a Organização Internacional do Trabalho (OIT); Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco); Banco Mundial (BM); Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL); e o Programa de Promoção da Reforma Educativa da América Latina e Caribe (PREAL), Carvalho e Wonsik (2015), afirmam que, embora reconheçam que a relação entre recomendações e suas repercussões nas políticas dos países não seja linear, ou isenta de resistências e modificações “[...] as agências internacionais apresentam e ‘impõem’ um modelo de educação e de docente, utilizando um construto ideológico de valorização desse profissional” (CARVALHO; WONSIK, 2015, p. 378).

Nessa perspectiva, as autoras sugerem, no caso brasileiro, a possibilidade de contradição nas políticas de valorização docente:

[...] a realidade configura-se por duas situações distintas: por um lado, propala-se o discurso do reconhecimento social desse profissional, o qual se expressaria em compromissos a serem assumidos pelos governos quanto à remuneração condigna, ao piso salarial, ao plano de carreira, às condições adequadas de trabalho, entre outros; por outro lado, no cotidiano escolar, presenciamos o descontentamento dos docentes com os contratos temporários e precários, os baixos salários, as más condições de trabalho, a ampliação da jornada e intensificação do ritmo de trabalho, a falta de infraestrutura, a sobrecarga de responsabilidade, o adoecimento, entre outros (CARVALHO; WONSIK, 2015, p. 376).

No estudo da política nacional de formação e valorização docente, definida com base nos documentos internacionais, as autoras verificaram que embora reiterem as orientações internacionais, quanto à formação e condições de trabalho, aprimoramento da profissão, acesso à formação inicial e continuada, implantação de plano de carreira, jornada de trabalho integral, criação de piso salarial próprio e progressão na carreira, reconhecimento social da profissão, dentre outros, no caso

do Brasil, que poderiam ser interpretados como avanços significativos para a categoria, os direitos dos professores foram atrelados às novas exigências relacionadas a mensuração de desempenho, que levou a uma intensificação da precarização do trabalho docente.

Contrariando as orientações internacionais, as políticas propostas pelos governos brasileiros para os docentes, deram pouca atenção aos quesitos salário digno e carreira atraente. Tal situação pode ser constatada na comparação da remuneração de outros profissionais com o mesmo nível de formação, pois identifica-se que os docentes possuem rendimento significativamente inferior (CARVALHO, WONSIK, 2015).

Na mesma direção, Carvalho e Wonsik (2015) observam que a necessidade de reconhecimento social do docente, propalada nos documentos internacionais assume um sentido diferenciado no Brasil, resultando no aumento de expectativas do desempenho desse profissional, assim como na culpabilização do mesmo pelo desempenho insuficiente da escola, apresentado pelas avaliações da educação.

Outro aspecto relevante, que revela contradição no discurso da valorização docente nas políticas nacionais, na perspectiva de Carvalho e Wonsik (2015), diz respeito à formação. Embora os documentos nacionais ratifiquem a relevância da formação inicial e continuada para que a reforma educacional tenha êxito, a inexistência de uma política sólida de formação faz com que o sujeito seja responsabilizado por sua formação e pelo aprimoramento profissional.

Constata-se que o protagonismo docente na reforma educacional, explicitado pelos documentos nacionais, constitui-se em um instrumento de condução do professor ao sobretrabalho, caracterizado pelo alargamento das funções docente: atender um maior número de aluno; assumir papéis de outras profissões (psicólogo, assistente social); de controlar situações de violência; de participar de ações que visem captação de recursos para a escola, dentre outros (CARVALHO; WONSIK, 2015).

Após analisarem as políticas educacionais a partir da década de 1990, as autoras concluem que, contrariando a ideia de haver contradição no âmbito dessas políticas “[...] houve essencialmente uma combinação e não uma contradição entre a valorização e a precarização do trabalho docente” (CARVALHO; WONSIK, 2015, p. 385). Ao compreender que a educação está condicionada à lógica do capital, às

novas exigências produtivas, pode-se dizer que as políticas educacionais não são isentas dessas determinações, que se caracterizam por novas condições de trabalho, expressas pela responsabilização dos docentes pelos resultados, contratos de trabalho temporários, desvalorização do salário docente, intensificação do trabalho, perda de direitos trabalhistas, dentre outros.

Diante do exposto, reitera-se a importância de se construir políticas públicas a fim de ter ações integradas que englobem formação inicial e continuada, condições de trabalho e, sobretudo, a definição de um plano de carreira para o magistério. Para que ocorra a valorização docente torna-se necessário a construção de planos de carreira que apresentem possibilidades de avanços em termos de remuneração para profissão docente, no entanto, há de se ter clareza que a política ou a falta de uma política para os professores, está diretamente ligada às condições históricas que a produziram, assim como são resultantes dos múltiplos projetos sociais em disputa.

As questões relacionadas à formação inicial, profissionalização e valorização docente serão retomadas na seção 5 desse estudo na análise dos questionários aplicados aos egressos do Curso de Pedagogia, na modalidade a distância da UEM, sujeitos desse estudo, ofertado por meio do Sistema UAB.

Com base na literatura estudada, nessa seção, sobre a formação de professores para a Educação Básica efetivada no Brasil a partir da década de 1990, discute-se na seção a seguir a política desenvolvida pelo Sistema UAB nos diferentes contextos [contexto da influência, da produção do texto e da prática], conforme proposto por *Bowe et al (1992)*, *Ball (1994)*, referenciado e utilizado por *Mainardes (2006)* e *Mainardes e Marcondes (2009)*.

4 O SISTEMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL

O propósito dessa seção consiste em compreender as diversas etapas de formulação do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), enquanto política pública destinada à formação de professores para a Educação Básica. Busca-se, com base no referencial teórico adotado nesse estudo, o “ciclo de políticas”, proposto por Bowe et al (1992), Ball (1994), referenciado e utilizado por Mainardes (2006), Mainardes e Marcondes (2009), Mainardes, Ferreira e Tello (2011), Miranda (2014) e Mainardes (2015), identificar o percurso de tradução da política do Sistema UAB, destacando como isso se deu na Universidade Estadual de Maringá (UEM). A breve retomada dos contextos da influência, de produção do texto e da prática se dá em função da orientação proferida por Ball (2011), de que os contextos encontram-se “aninhados” uns dentro dos outros e objetiva, especialmente, a compreensão do processo de construção do Sistema UAB, para na próxima seção dessa pesquisa discutirmos os efeitos dessa política pública, na perspectiva de seus egressos.

4.1 Contexto da influência

O estudo de políticas públicas torna-se complexo em função da referida temática envolver atores diversos, assim como diferentes conceituações. Para tanto, nessa pesquisa, busca-se na abordagem do “ciclo de política” proposto por Bowe et al (1992), Ball (1994), descrito por Mainardes (2006), Mainardes e Marcondes (2009), Mainardes, Ferreira e Tello (2011), Miranda (2014) e Mainardes (2015) um aporte teórico na perspectiva de uma análise crítica, como uma possibilidade de pensar as políticas e de saber como essas são formuladas e desenvolvidas.

Com base nos estudos de Ball, Miranda (2014) assinala que as políticas são sistemas de valores e de significados polissêmicos, que atribuem primazia a certas ações ou comportamentos. E complementa:

En la práctica las políticas son poco claras, incoherentes, desordenadas, pero también poderosos recursos retóricos, modos de interpretar el mundo y de cambiar la manera en que pensamos sobre lo que hacemos (MIRANDA, 2014, p. 111).

Assim, o analista político necessita assumir risco, usar a imaginação, a reflexão, comprometendo-se mais com a tarefa do que com as sutilezas conceituais. Nesse sentido, Miranda (2014) identifica, na proposição de Ball, a perspectiva etnográfica⁸³ como ferramenta metodológica capaz de capturar a complexidade dos processos da prática, o impacto e os efeitos da política. A autora observa nos conceitos centrais do ciclo de política, elaborado por Ball, uma aproximação com os estudos de Foucault⁸⁴, no que tange ao reconhecimento das relações de poder exercidas no interior da sociedade, as quais permitem revelar ou silenciar vozes e interesses de diferentes grupos sociais.

Na direção de compreender as possibilidades de se realizar análise de políticas, Mainardes (2015) destaca a existência de perspectivas que consideram que as políticas não são meramente implementadas no contexto da prática, mas são interpretadas, modificadas e recontextualizadas. Nesse sentido, cita Ball e seus colaboradores ao empregarem o conceito de tradução para referirem-se aos processos de transformação e diferentes interpretações que as políticas estão sujeitas.

A propósito desse entendimento, Ball, Maguire e Braun (2016) enfatizam que é necessário a compreensão de que fazer política constitui-se:

[...] em um processo, tão diverso e repetidamente contestado e/ou sujeito a diferentes “interpretações” conforme é encenado (colocado em cena, em atuação) (ao invés de implementado) de maneiras originais e criativas dentro das instituições e das salas de aulas (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 13).

⁸³ Abordagem de investigação científica derivada da antropologia utilizada, atualmente, nas ciências sociais. A pesquisa etnográfica contempla: 1- observação participante, entrevista e análise de documentos; 2- interação do pesquisador com o objeto pesquisado; 3- ênfase no processo e não nos resultados, dentre outros. Ao ser aplicada nos processos educativos, busca analisar as relações entre professor, aluno e sociedade com vistas a conhecer as situações que essa interação desperta (GIL, 2012).

⁸⁴ Michel Foucault (1926-1984): filósofo francês, psicólogo, professor universitário e escritor. Dedicou-se à reflexão sobre conhecimento e poder.

De acordo com os autores mencionados, “[...] a política é complexamente codificada em textos e artefatos e é decodificada (e recodificada) de forma igualmente complexa” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 14). No entanto, o processo de elaboração de uma dada política ultrapassa o ato de codificação e decodificação, necessitando assim da observação da política em ação, de maneira a identificar como as forças econômicas e sociais, as instituições, os interesses e as pessoas interagem na constituição e no desenvolvimento de uma dada política. Portanto, “[...] colocar as políticas em prática é um processo criativo, sofisticado e complexo” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 21).

Os referidos autores apresentam a teoria da atuação política, *theory of policy enactment*⁸⁵, em contraposição a expressão implementação de políticas, a fim de romper com o “binarismo enganoso” entre política e prática. Observam que frequentemente os escritos sobre política se limitam a defini-la como uma tentativa de resolver problemas, realizada por meio de legislação ou prescrição voltadas à prática e que as atuações políticas que ocorrem nas instituições de ensino e no seu entorno são ignoradas.

Ball, Maguire e Braun (2016) relatam que, embora algumas abordagens considerem que os contextos influenciam o desenvolvimento da política, as mesmas não buscam compreender como as políticas são escolhidas e negociadas por professores e dirigentes institucionais.

Amparado nas reflexões propostas por Ball, sobre a análise de políticas educacionais, Mainardes (2015) enfatiza a importância do contexto em que as políticas são postas em ação. Para tanto, aponta a necessidade de se estudar as seguintes dimensões contextuais: 1- cenário situado (cenário local, história da instituição.); 2- culturas profissionais (valores, compromissos, experiência dos

⁸⁵ O termo *enactment* é de difícil tradução. Originalmente, essa palavra tem sido usada no contexto legal para descrever o processo de aprovação de leis e de decretos. Neste livro, os autores a utilizam no sentido teatral, referindo-se à noção de que o ator possui um texto que pode ser apresentado/representado de diferentes formas. O texto, no entanto, é apenas uma pequena parte (porém, uma parte importante) da produção. Os autores usam esse termo para indicar que as políticas são interpretadas e materializadas de diferentes e variadas formas. Os atores envolvidos (no caso, os professores) têm o controle do processo e não são “meros implementadores” das políticas. Para a Língua Portuguesa, “*policy enactment*” pode ser entendido como as políticas são encenadas, colocadas em ação. É importante destacar que Stephen J. Ball rejeita a noção de que as políticas são implementadas. Elas estão sujeitas a processos de tradução e de interpretação no contexto da prática. (BALL; MAGUIRE; BRAUN; 2016, p. 12).

professores e a gestão das instituições.); 3- contextos materiais (equipe de trabalho, prédio, tecnologia e infraestrutura.); e, 4- contextos externos (nível e qualidade do apoio das autoridades locais de educação, pressão e expectativas do contexto mais amplo, índices e taxas a alcançar).

Seguindo a orientação de Ball, é oportuno destacar a necessidade das políticas educacionais de serem analisadas como texto e como discurso, de maneira que os textos sejam entendidos como “produto de múltiplas influências e agendas, e sua formulação envolve intenções dentro do estado e dentro do processo de formulação da política” (MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2011, p. 157). Em relação à política como discurso, Ball relata que somente algumas vozes serão ouvidas como legítimas e investidas de autoridade.

Para Ball (2011), o processo de construção de políticas é considerado como um ciclo contínuo, em que as políticas são formuladas e recriadas constantemente. Integram o “ciclo de políticas” cinco contextos: influência; produção do texto; prática; resultados/efeitos; e estratégia política. Nesse tópico será enfatizado o contexto de influência, com vista à compreensão de como surgiu a proposição de se criar uma Universidade Aberta no Brasil.

Na perspectiva desse autor, o “contexto da influência” pode ser descrito como momento em que ocorrem as negociações, em que os discursos são formulados, como por exemplo, como formar um número maior de pessoas em nível superior, como ampliar a formação dos docentes. Atuam nesse contexto, as redes políticas sociais, por meio da circulação internacional de ideias e/ou financiamento, partidos políticos, o governo e o legislativo. Assim são estabelecidos os princípios básicos que orientam as políticas num processo de intercâmbio nacional e internacional.

Para Ball (2011), a historização das políticas educativas se constitui uma maneira explicativa dos padrões e estados do sistema educativo. Em se tratando do Sistema UAB, pode-se dizer que o processo de construção do primeiro projeto para se efetivar uma Universidade Aberta no Brasil sofreu interferência de agentes nacionais e internacionais. Isso pode ser constatado por meio da escrita de Jarbas Passarinho⁸⁶, no prefácio de obra de Niskier (1999), ao relatar que o interesse pela

⁸⁶ Jarbas Passarinho esteve à frente no governo do General Emílio Garrastazu Médici (1969-1974).

criação de uma Universidade Aberta⁸⁷ no Brasil, surgiu no ano de 1972, quando participou da Conferência sobre Educação de Adultos, realizada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e para a Cultura (Unesco), em Tóquio, no Japão.

Nessa Conferência, o então Ministro da Educação, Jarbas Passarinho, juntamente com uma delegação brasileira, entraram em contato com a delegação inglesa e com a experiência da Universidade Aberta da Inglaterra, a *Open University*⁸⁸, o que segundo Lacé (2014), resultaria numa série de ações do Estado brasileiro em prol da ideia de efetivação de uma Universidade Aberta em nosso país:

[...] a partir desta Conferência e das recomendações da mesma que a ideia de Universidade Aberta passou a ser embalada como uma alternativa possível de ser implantada no Brasil. Aquela Conferência foi um divisor de águas no campo das ideias. A partir da mesma, o Estado brasileiro, sobretudo no governo Médici, mobilizou GTs, financiou viagens ao exterior e acalentou a ideia de resolver a problemática da formação dos professores leigos utilizando-se de uma Universidade Aberta (LACÉ, 2014, p. 106).

De acordo com Lacé (2014), da Conferência Internacional para a Educação de Adultos, realizada pela Unesco, resultou o documento intitulado *Recomendações da 3ª Conferência Internacional sobre Educação de Adultos*. Dentre as 33 recomendações expostas nesse documento, aos Estados-Membros e demais participantes, destaca-se a indicação da necessidade de aprofundamento do conceito de educação permanente nos anos subsequentes e a intensificação de esforços, por parte da Unesco, a promoção do conceito de educação permanente aliado à educação de adultos, além da ênfase na utilização dos meios tecnológicos para o ensino.

A referida autora menciona que a Conferência de Tóquio ocorreu entre os dias 25 de julho a 07 de agosto de 1972. No decorrer da Conferência, no dia 02 de agosto de 1972, a pedido de Jarbas Passarinho, financiado pelo governo brasileiro,

⁸⁷ De acordo com Litto (2009, p. 15) "A designação 'aberta' significa que a instituição não exige exame eliminatório (como um vestibular), possibilita ao aluno optar por um programa que lhe garantirá um diploma acadêmico ou, simplesmente, lhe permitirá fazer cursos de seu interesse".

⁸⁸ A *Open University* foi fundada em 1969, na Inglaterra, seu foco era voltado à formação, em nível superior de adultos (PETERS, 2003). O referido autor trata da criação das Universidades Abertas, megauniversidades, especialmente na década de 1970.

Newton Sucupira, que era Diretor da Comissão de Assuntos Internacionais do MEC e Conselheiro Federal da Educação, viajou para a Inglaterra e visitou as universidades que integravam a Universidade Aberta e realizou estudos naquele país.

A viagem de Sucupira à Inglaterra resultou na elaboração de um Relatório, o primeiro documento de estudos sobre a Universidade Aberta inglesa. Composto de observações e indicação de possíveis aplicações no Brasil, esse texto foi publicado em 1973, na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (LACÉ, 2014). Sobre esse Relatório Bomeny (2001) comenta que:

O Relatório Sucupira trata de um tema à época bastante polêmico. O entusiasmo e o desconhecimento a respeito dos métodos de ensino não convencionais se generalizavam e Sucupira dava as indicações precisas no relatório a respeito dos ganhos e dos cuidados necessários ao bom desempenho dessa nova maneira de ampliar o acesso ao ensino superior no Brasil, considerando os cursos abertos (BOMENY, 2001, p. 29).

Complementa:

O fato de ter trazido uma avaliação positiva da experiência inglesa e de ter sugerido a possibilidade de uma adaptação ao contexto brasileiro rendeu-lhe muitas críticas à época. No relatório chama a atenção para o projeto da Universidade Aberta sinalizando para a originalidade de um programa que promovia a integração sistemática de todos os meios de instrução, [...]. O interesse que aquela experiência despertou no educador consistia exatamente na possibilidade de democratizar o ensino superior sem aviltamento da formação universitária. O relatório é cuidadoso na descrição do alto investimento em pessoal qualificado, trabalhando em tempo integral e, especialmente, no empenho da universidade inglesa em garantir qualidade e excelência com esse novo formato de disseminação de ensino superior. Ter uma experiência de tal monta inovadora em um país consagrado pelo conservadorismo de suas instituições foi outro aspecto que sensibilizou o visitante ao local da experiência. O grande objetivo daquele empreendimento parecia responder à urgência que se fazia necessária na extensão da formação superior a uma camada mais ampla da população adulta: dar aos que trabalham a possibilidade de obter uma formação universitária (BOMENY, 2001, p. 29-30).

No entender de Bomeny (2001), naquele momento, após ter participado das discussões das reformas em andamento, nos três graus de ensino, Sucupira, como

membro do Conselho Federal de Educação, encontrava-se entusiasmado com a possibilidade de se implantar métodos de ensino não-convencionais com vistas à expansão do acesso ao Ensino Superior brasileiro à camada mais ampla da população adulta, por meio “[...] da implantação de uma nova estrutura baseada em novos instrumentos de transmissão e avaliação de conhecimentos” (BOMENY, 2001, p. 30).

Sobre influências que podem desencadear a formulação de políticas educacionais, Mainardes (2006) menciona o papel das influências globais e internacionais na formulação de políticas nacionais, referindo-se às orientações e recomendações realizadas por parte dos organismos internacionais⁸⁹ a determinados países, exercendo assim influência na criação de suas políticas nacionais. O autor pondera que “[...] tais influências, no entanto, são sempre recontextualizadas e reinterpretadas pelos Estados-nação” (MAINARDES, 2006, p. 52).

Ao retomar a orientação da Unesco em relação à educação permanente, Lacé (2014) assinala que, o conceito de educação permanente está diretamente relacionado à educação aberta, em contraposição a sistemas de ensino fechados, em tempo integral, seletivos, com vistas à expansão da qualificação dos trabalhadores permanentemente, em cursos diversos, em menor tempo.

Em se tratando da realidade educacional brasileira da década de 1960 e início de 1970, o Ministro da Educação e Cultura, Jarbas Passarinho, apresentou em pronunciamento, perante uma reunião conjunta das Comissões de Educação e Cultura do Senado e da Câmara Federal, em 25/10/1973, dados estatísticos sobre a educação brasileira no período de 1962 a 1973. O panorama demonstrava uma redução contínua de matrículas conforme aumentava o nível educacional. Para cada 1.000 alunos que ingressava no ensino de primeiro grau, apenas 63 alunos chegavam ao Ensino Superior, totalizando 6,3% (PASSARINHO, 1973).

Nesse pronunciamento, com relação ao mundo do trabalho, Passarinho (1973) destaca que no final da década de 1960 e início de 1970, tinha-se no Brasil “uma massa de trabalho de postulantes desqualificada [...]. As vagas oferecidas não eram tomadas porque a força do trabalho desempregada não tinha capacidade

⁸⁹ Mainardes (2006), está se referindo ao *World Bank*, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Unesco e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

de qualificação para tomar” (PASSARINHO, 1973, p. 13). Por outro lado, produzia-se nas “[...] universidades o que se chama de o excedente desnecessário” (PASSARINHO, 1973, p. 13). Pessoas com formação em nível superior não conseguiam encontrar trabalho em sua área e, em resposta a essa situação, o autor sugeriu a necessidade de uma certa adaptação entre a oferta de cursos e as necessidades do mercado.

Ainda sobre a educação brasileira, Jarbas Passarinho apresentou um quadro, com dados de 1969, que chamou “deformações”:

DEFORMAÇÕES

- CONCENTRAÇÃO DE ESFORÇOS NA PROBLEMÁTICA DO ENSINO UNIVERSITÁRIO;
- ENSINO VERBALÍSTICO E ACADÊMICO, DIVORCIADO DA REALIDADE NACIONAL E DISTANTE DAS NECESSIDADES DO MERCADO DE TRABALHO;
- AVILTAMENTO SALARIAL DO MAGISTÉRIO DE TODOS OS NÍVEIS;
- ESTRUTURA CENTRAL ADMINISTRATIVA INCAPAZ DE EXERCER A COORDENAÇÃO E O COMANDO DAS AÇÕES;
- UTILIZAÇÃO DE TÉCNICAS, MÉTODOS E MODELOS INADEQUADOS AO ATUAL ESTÁGIO DE DESENVOLVIMENTO, SEM LEVAR EM CONTA AS CARACTERÍSTICAS DA REALIDADE NACIONAL;
- BAIXO RENDIMENTO DO APRENDIZADO ESCOLAR, EM DECORRÊNCIA DA SITUAÇÃO SÓCIO-ECONÔMICA DO EDUCANDO;
- ESCASSAS OPORTUNIDADES PARA PRÁTICAS DE ATIVIDADES DE EDUCAÇÃO FÍSICA E DE DESPORTOS;
- REDUZIDA PRODUTIVIDADE DO ENSINO, COM O CONSEQUENTE CUSTO OPERACIONAL ELEVADO;
- EXISTÊNCIA DE GRANDE CONTINGENTE NÃO ABSORVIDO PELO SISTEMA EDUCACIONAL;
- DEFICIÊNCIA DE INFORMAÇÕES ATUALIZADAS SOBRE EDUCAÇÃO E CULTURA (PASSARINHO, 1973, p. 11, maiúsculas no original).

Dentre as principais “deformações” educacionais identificadas pelo governo daquele período, e expostas pelo autor, destaca-se o ensino desligado da realidade nacional, sobretudo das necessidades do mercado e uma capacidade reduzida de atendimento educacional por parte do Estado brasileiro.

Nessa Conferência, Passarinho (1973) apresenta explicações sobre a Lei 5.692/1971, que entre outras ações instituiu o ensino profissionalizante, em nível de segundo grau. Defende a posição do governo ao salientar que o aluno poderá

fazer o segundo grau, se profissionalizar e na sequência seguir para o Ensino Superior, sem explicar como isso deveria ocorrer. Menciona projetos a serem desenvolvidos no Ensino Fundamental, no Ensino Médio, para minimizar a questão do analfabetismo, para o desenvolvimento de recursos humanos, para o ensino universitário entre outros projetos.

Para o Ensino Fundamental e Médio, propõe o aperfeiçoamento, treinamento de professores, Plano de Carreira e melhoria na remuneração do magistério. Em relação aos recursos humanos, salienta a importância de “[...] estimular a expansão dos sistemas de treinamento e retreinamento;” (PASSARINHO, 1973, p. 23), além de instituir centros regionais de pós-graduação. No âmbito dos projetos, menciona a implantação de sistemas avançados de tecnologias educacionais. Para o ensino Superior, propõe dentre outras coisas, a construção dos Campi Universitários e a Universidade Aberta.

Com relação a Universidade Aberta Passarinho (1973) sublinha que:

Estamos, agora, no campo do supletivo, não só dignificando o supletivo como tentando levar às populações que não tiveram oportunidade de estudar a chance que estão buscando e, mais adiante, estamos pensando em completar essa curva e chegar com a universidade aberta até o grau superior, oferecendo, sobretudo aos professores que estão no interior e não tiveram a possibilidade de concluir o seu curso de escola normal, oportunidade de freqüentar uma universidade. Neste caso, ela não seria tão aberta como a inglesa, que matricula com 21 anos de idade, sem qualquer documento de escolaridade prévia; por isso dissemos que a nossa não é bem aberta, é entreaberta, porque aceitamos a matrícula, mas com grau secundário completo, o segundo grau completo (PASSARINHO, 1973, p. 39).

Na sequência dessa exposição, junto às Comissões de Educação e Cultura do Senado e da Câmara Federal, ocorrida em 1973, Passarinho menciona que oportunamente proferirá sobre a Universidade Aberta. Nesse período, de acordo com Lacé (2014), em posse do Relatório elaborado por Sucupira foram desencadeadas ações no sentido de se construir um projeto de Universidade Aberta no Brasil. Jarbas Passarinho havia criado dois Grupos de Trabalho, tendo em vista a constituição do que seria um anteprojeto da Universidade Aberta. Lacé relata que um dos grupos foi composto por agentes do governo, burocratas do

Estado, na sua maioria ligados ao Departamento de Ensino Supletivo. No entender da autora:

[...] no seu nascedouro, a ideia de Universidade Aberta estava vinculada à doutrina esposada para o ensino supletivo. A Universidade Aberta seria uma espécie de supletivo universitário embasada nos supostos delineados pelo Art. 14 da Lei de Diretrizes e Bases, n. 5.692/1971 (LACÉ, 2014, p. 251).

De acordo com a autora, esse Grupo se reuniu várias vezes para examinar a experiência de outros países, além da Inglaterra, e a viabilidade da implantação de tal instituição em nosso país. Ressalta-se que a comunidade acadêmica brasileira não participou da discussão sobre a possibilidade de implantação da Universidade Aberta e, nem tampouco, foram divulgados relatórios produzidos pelo Grupo de Trabalho (GT). No entanto, segundo Lacé (2014), a imprensa escrita, os jornais da época, deram ampla divulgação publicando notas sobre os locais de realização da agenda de estudos e discussões sobre a temática da Universidade Aberta.

Lacé (2014) relata que os jornais dessa época divulgavam o que ela chamou de “falsas polêmicas”. Dentre esses pontos polêmicos, a autora traz o exemplo da estipulação de uma idade mínima para o ingresso na Universidade Aberta, ou de não ser uma universidade aberta, mas semiaberta. Como ponto pacífico no debate sobre a universidade que seria criada, tem-se a ampliação do Ensino Superior, a baixos custos, que tal instituição deveria ser direcionada, primeiramente, à formação de professores e que deveria ser uma instituição autônoma, nos moldes da Universidade Aberta inglesa.

A autora sublinha que o Grupo de Trabalho concluiu as atividades na primeira semana de setembro de 1974 e em meados de setembro entregou um relatório ao Ministro de Educação, Ney Braga⁹⁰. No final desse mesmo mês, em entrevista ao Jornal Folha de São Paulo, Ney Braga afirma que a Universidade Aberta deveria ser voltada à formação de professores leigos.

No entanto, segundo Lacé (2014), se propunha para o Brasil a criação de uma Universidade um pouco diferente da Universidade Aberta Inglesa, que se

⁹⁰ Ney Aminthas de Barros Braga atuou como prefeito de Curitiba, deputado federal, senador e governador do estado do Paraná.

destinava a todos que desejassem cursá-la. Intencionava-se criar uma instituição de ensino que o Ministro da Educação Jarbas Passarinho denominou de semiaberta, por exigir de seus ingressantes o nível de segundo grau completo, de maneira que a abertura ficaria por conta da não exigência do vestibular para o ingresso no Ensino Superior.

A esse respeito, Martins (2006) assinala que no ano de 1974, o deputado Faria, havia proposto que o “[...] ensino superior poderá ser oferecido por Universidades Abertas, definidas como instituições de ensino superior” [...] (MARTINS, 2006, p. 58), ministrado por universidades pioneiras na oferta de cursos na modalidade a distância.

Lacé (2014) salienta que desde as primeiras discussões sobre a possibilidade de implantação da Universidade Aberta intencionou-se criar uma instituição vinculada ao setor público e ao MEC. Na fase inicial de discussão pretendia-se que tal instituição ofertasse cursos superiores em diferentes áreas do conhecimento. No entanto, na sequência notou-se um deslizamento para o vínculo entre Universidade Aberta e formação de professores leigos, existentes em grande quantidade em nosso país no início dos anos de 1970.

Para Martins (2006), embora tenha ocorrido a apresentação de vários Projetos de Lei no Congresso Nacional, desde o ano de 1974, em prol da criação da Universidade Aberta, demoraria vários anos até que a discussão sobre a criação dessa Instituição fosse retomada. Para o autor, isso se deve ao momento histórico daquele período, em que a sociedade brasileira convivia com ambiguidades político-institucionais em função de uma fase de transição do regime militar autoritário para um regime democrático, ainda não estruturado.

Igualmente, o estudo de Lacé (2014) demonstra que o debate sobre a Universidade Aberta permeou a década de 1970, adentrando as décadas de 1980, 1990 e anos 2000. Mediante pesquisa nos jornais Folha de S. Paulo e Folha do Brasil⁹¹, no período de 1970 a 1989, Lacé (2014), identificou a ocorrência de inúmeras publicações sobre a temática Universidade Aberta. Para melhor compreensão dos temas enfocados nesse período de tempo, a autora apresentou

⁹¹ O periódico *Jornal do Brasil* está disponível *online* na hemeroteca da Biblioteca Nacional (LACÉ, 2014, p. 79, grifos no original).

e analisou os achados utilizando dois recortes temporais, do ano de 1970 a 1979 e do ano de 1980 a 1989.

Entre os anos de 1970 a 1979, na Folha de S. Paulo, das 86 notícias encontradas, a autora observou uma maior ocorrência do tema, estudos e discussões para a implantação da Universidade Aberta. Em segundo lugar, a Universidade Aberta e o Ensino Supletivo, e em terceiro lugar, “[...] crença na Universidade Aberta, como estratégia para a formação de adultos em nível superior” (LACÉ, 2014, p. 83).

Com relação ao periódico *Jornal do Brasil*, nos anos de 1970 a 1979, Lacé (2014) destaca que das 122 ocorrências sobre a temática Universidade Aberta, foi possível identificar 56 notícias que se relacionavam ao tema. Observou a inexistência de notícias sobre a Universidade Aberta nos anos de 1975, 1976 e 1977. De acordo com essa pesquisa, entre os anos de 1972 e 1974, a temática da Universidade Aberta esteve presente com mais ênfase nos governos. A partir do ano de 1974, a discussão sobre essa Universidade foi diluída em razão da opção do governo federal⁹² em continuar desenvolvendo o projeto Logos⁹³. A esse respeito, Lacé (2014), embasada em Silva relata que:

[...] no período de 1976-1978, em sua primeira fase, o Projeto Logos II foi implantado em cinco Unidades da Federação: Paraíba, Piauí, Paraná, Rio Grande do Norte e Rondônia, visando atender a 45.900 professores não habilitados. Já em 1979, estende-se a 15 Unidades da Federação. Ao final do Projeto, o MEC contará com material instrucional validado, podendo levá-los aos cerca de 200.000 professores não titulados existentes no país (SILVA, 1979 apud LACÉ, 2014, p. 120).

⁹² De 15/03/1974 a 15/03/1979 o Brasil teve como presidente o General Ernesto Geisel e, na sequência, o General João Baptista de Oliveira Figueiredo que governou o país até 15/03/1985.

⁹³ O Projeto Logos (1972-1990) se desenvolveu no Brasil em duas fases: Logos I e Logos II, sendo o Projeto Logos I destinado ao treinamento do professor leigo das regiões norte e nordeste do Brasil, em nível de primeiro grau, e o Logos II, para formar professores em nível secundário. O Logos I foi criado em 1972, em caráter experimental, tinha duração de doze meses, utilizava-se de metodologia de educação a distância e estava vinculado ao Departamento de Ensino Supletivo. Destaca-se que o Estado do Paraná participou desse Projeto. O Logos II foi criado em 1975 e implantado em 1976. Planejado na esfera Federal, sendo dada aos estados a autonomia para elaborarem seus planos para capacitar professores leigos. Ao concluir os estudos propostos pelo referido projeto, o docente-cursista estava habilitado em nível de segundo grau para o exercício da docência nas quatro primeiras séries do primeiro grau. O Logos II adotava os moldes do ensino supletivo, foi implantado em 19 estados brasileiros e em Rondônia, que se encontrava na condição de Território Federal e não de Estado. A partir do ano de 1982, iniciou-se um processo de descentralização, possibilitando aos estados que haviam implantado o Projeto optarem por continuar com tal programa ou interrompê-lo. Os estados que continuaram a ofertar o referido projeto passaram a gerenciá-lo, deixando assim de ser responsabilidade do Governo Federal (GOUVEIA, 2016).

Para a autora, nesse período não havia interesse por parte do Estado brasileiro em implantar a Universidade Aberta para fins de formação docente. Havia sim o interesse do Estado em dar continuidade na formação de professores por meio de um projeto-piloto, o Logos, a baixo custo e com alta rentabilidade, de maneira que a criação de uma Universidade Aberta foi deixada de lado.

A formação por meio da Universidade Aberta, neste momento, não interessava ao Estado devido ao receio de expandir para o vasto território brasileiro uma experiência que poderia pulverizar os esforços humanos, materiais e financeiros (LACÉ, 2014, p. 120).

Para Lacé (2014), a conjuntura em que o país vivia, período marcado pela ditadura militar, não contribuiu para que o projeto da Universidade Aberta do Brasil avançasse. Assim, somente no ano de 1979, é retomada a ideia de implantação da Universidade Aberta, em razão da experiência da UnB ao firmar acordo com a Universidade Aberta da Inglaterra “[...] para traduzir, editar e vender o material didático (livros, filmes e audiocassetes) daquela universidade em cursos de extensão a distância ofertados pela UnB”⁹⁴ (LACÉ, 2014, p. 125).

Com relação ao período entre 1980 e 1989, a autora encontrou na Folha de S. Paulo a ocorrência de 48 notícias sobre a Universidade Aberta. No entanto, somente 4 notícias interessavam à sua pesquisa. Já no periódico *Jornal do Brasil*, a pesquisadora encontrou 60 ocorrências, das quais apenas 9 foram consideradas importantes. Ao analisar os dois periódicos, a autora evidencia uma ênfase dada pelas notícias em torno da Universidade Aberta e a Universidade de Brasília (UnB), num percentual de 40% em ambos os periódicos. A discussão e estudos sobre a implantação da Universidade Aberta reaparecem, nos dois periódicos consultados, num percentual de 32%.

Verifica-se, portanto, que por mais de três décadas ocorreu um debate nos meios políticos, que chegava ao meio acadêmico em torno da implantação da Universidade Aberta, a qual se efetivaria somente na segunda metade dos anos 2000. Franco (2006) explica essa questão dizendo:

⁹⁴ José Carlos de Azevedo, Reitor da UnB, pretendia que o acordo firmado entre a UnB e a Universidade Aberta da Inglaterra resultasse na implantação da Universidade Aberta brasileira, no entanto, tal iniciativa suscitou críticas por parte do MEC, de docentes e alunos (LACÉ, 2014).

É notório o movimento que ocorre na segunda metade do século passado com o surgimento das universidades abertas por todo o mundo, como a Open University, na Inglaterra, a Universidade Aberta de Lisboa, em Portugal, a Universidad Nacional a Distancia (UNED), na Espanha, a Télé-Université du Québec, no Canadá, a Universidade Aberta de Hong Kong, além de muitas outras. Apesar de todo esse movimento mundial, o Brasil permanecia resistente à idéia de fazer educação superior a distância, algumas tentativas foram feitas para a criação de uma universidade aberta no Brasil, mas sempre rechaçadas, seja pela comunidade acadêmica, seja pela classe política (FRANCO, 2006, p. 27).

Recupera-se, aqui, as orientações realizadas por Ball e reiteradas por Miranda (2014) a respeito da construção do discurso em torno da efetivação de uma dada política. Ao tratar da constituição de um discurso político, Miranda (2014) esclarece que nele os conceitos centrais são esclarecidos, como por exemplo, a quem se destina, a qualidade, a eficiência, o projeto educativo, entre outros. Os discursos tratam do que pode ser dito e pensado, mas sobre quem, quando, onde e com que autoridade se pode falar. Os discursos mobilizam para que as coisas sejam realizadas, que se leve a cabo as reais tarefas, acumulam autoridade, encarnam significados e usam proposições e palavras. Para a autora:

No pronunciamos un discurso, él nos habla. Somos las subjetividades, las voces, el conocimiento, las relaciones de poder que el discurso construye y permite. No 'conocemos' lo que decimos, somos lo que decimos y hacemos (MIRANDA, 2014, p. 116).

Reportando-se ao objeto de estudo desta pesquisa, a política educacional desenvolvida pelo Sistema UAB, dada as suas especificidades ao longo do processo de discussão sobre tal política, observa-se as interferências externas, o que Ball conceituou de redes sociais, orientações de organizações internacionais, como a Unesco, incluindo estudo sobre universidades abertas de outros países, como a *Open University* na Inglaterra, bem como negociações entre grupos políticos distintos, o governo, o legislativo em território nacional. Verifica-se, portanto, que diferentes vozes se entrelaçam nos contextos nacional e internacional.

Com relação ao contexto nacional, no decorrer dos anos de 1970 intencionava-se criar uma instituição a fim de capacitar os professores leigos de todo o país. De acordo com Lacé (2014), para o exercício financeiro de 1976 havia previsão orçamentária, na ordem de 6.330.000 (seis milhões, trezentos e trinta mil cruzeiros) para esse fim. No entanto, negociações, estudos e trabalhos para a proposição do projeto-piloto da Universidade Aberta resultaram na elaboração do Projeto Logos II e, assim, a Universidade Aberta demoraria mais 30 anos para se concretizar.

4.2 Contexto da produção do texto

Parte-se da premissa que os textos resultam dos embates políticos, de ideologias diversas. Para Ball (2011) e Miranda (2014), o contexto de produção de um texto é aberto. Políticas são escritas mediante a tradução de discursos de diferentes grupos, sujeitas a diferentes interpretações e reinterpretações. Assim, esses textos podem ser compreendidos como produto de compromisso, variadas influências e agendas, sempre em um processo de negociação constante entre os envolvidos na construção da política.

Na concepção de Miranda (2014), o ato de produção do texto, de uma dada política, conta com negociações e oportunismos de dentro do Estado e com ações não planejadas. A política está sujeita às diversas influências, no âmbito nacional e internacional na formulação legislativa, em função da articulação de grupos de interesses distintos que representam diferentes classes sociais.

O contexto de produção possui uma relação estreita com o contexto de influência, podendo ser compreendido como espaço de representação política no qual os textos se originam. Mainardes (2006) contribui para o entendimento desse contexto mediante a seguinte explicação:

[...] os textos políticos normalmente estão articulados com a linguagem do interesse público mais geral. Os textos políticos, portanto, representam a política. Essas representações podem tomar várias formas: textos legais oficiais e textos políticos, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais, vídeos etc. Tais textos não são, necessariamente, internamente coerentes e claros, e podem também ser contraditórios. Eles podem usar os termos-chave de

modo diverso. A política não é feita e finalizada no momento legislativo e os textos precisam ser lidos com relação ao tempo e ao local específico de sua produção (MAINARDES, 2006, p. 52).

Em linhas gerais, os textos finais resultam dos embates políticos e de diversas ideologias que, por vezes não representam o interesse de um todo da sociedade. A produção final do texto apresenta muito mais o resultado das negociações, imprimindo um caráter político-partidário. Tal característica faz com o texto político se apresente de maneira coerente ou não. Assim, é necessário que a interpretação desses textos leve em conta o seu “contexto de produção”.

Em se tratando da política pública intitulada Sistema Universidade Aberta do Brasil, observa-se que o “contexto da produção” do texto foi longo e complexo. Há de se considerar as mais diversas iniciativas que datam de 1974, ano em que se deu a apresentação do primeiro Projeto de Lei até 2006, ano de criação do Sistema Universidade Aberta do Brasil, por meio do Decreto nº 5.800, de 08 de junho de 2006 (BRASIL, 2006c).

Pimentel (2006), apoiada em Teixeira⁹⁵, assinala que diversos Projetos de Lei (PL) foram apresentados objetivando a criação da Universidade Aberta.

PL 962-A, apresentado em 1972; PL nº 1.878 de 18/04/1974 e reapresentado em 1977 com o número 3.700; PL em 1981; PL em 1983; PL em 1986; PL nº 203, que propunha a criação da Universidade Nacional de Educação a Distância, em 1987; PL nº 4.592, em 1990; e PL em 1991. Vale destacar que este último chegou a ser aprovado na Câmara dos deputados e retirado posteriormente em 1993 sem ter sido apreciado pelo Senado Federal (PIMENTEL, 2006, p. 71).

A autora relata que esses Projetos versavam sobre a frequência livre a cursos universitários, criação da Universidade Nacional de ensino a distância e a criação da Universidade Aberta do Brasil e estavam na pauta de discussão da Câmara dos Deputados, mas que um a um foram arquivados. Como primeiro exemplo, cita-se o PL 962-A, de autoria de Alfeu Gasparini, o qual versava sobre Frequência Livre em Cursos Universitários. Tal Projeto foi apresentado à Câmara

⁹⁵ TEIXEIRA, Maria Helena Gonçalves. Educação Superior Aberta e a Distância análise das proposições para implementação de uma política educacional alternativa. Dissertação de Mestrado. UnB, 1992.

dos Deputados em 05 de outubro de 1972 e arquivado nos termos do Artigo 118 do regimento interno em 07 de junho de 1974⁹⁶.

Ao analisar o Projeto de Lei nº 1.878, de 25 de março de 1974, de autoria do Deputado Pedro Faria, com vistas à instituição da Universidade Aberta, Pimentel (2006) identificou a intenção de se criar uma lei que propiciasse a oferta de Ensino Superior em várias Universidades Abertas, sob coordenação do MEC, com apoio dos centros regionais e submetida à legislação do Ensino Superior. O ingresso a essa instituição estaria vinculado à comprovação de término do segundo grau. No entanto, o referido projeto foi arquivado no ano de 1977.

Na sequência, Pimentel (2006) menciona o Projeto de Lei nº 1.751, de 24 de março de 1983, apresentado pelo Deputado Clark Planton, que autoriza o Poder Executivo a instituir na educação brasileira o sistema de universidade aberta, visando a ampliação de acesso ao Ensino Superior. O referido PL estabelece que a Universidade Aberta deverá obedecer às diretrizes baixadas pelo MEC e reger-se-á por estatutos aprovados por decreto do Presidente da República.

No ano de 1986, tem-se a apresentação à Câmara do Deputados, o Projeto de Lei nº 8.571, de 05 de dezembro de 1986, do deputado Paulo Lustosa, que autoriza o uso da designação Universidade Aberta à instituição a ser criada e dá outras providências. “Este projeto propõe que a Fundação Instituto de Ciências Puras Aplicadas - FUNCEVE, de direito privado, sem fins lucrativos, seja a mantenedora da Universidade Aberta” (PIMENTEL, 2006, p. 73).

Nesse ano, com base na autorização do Conselho Federal de Educação que aprovou projetos de educação a distância em nível de pós-graduação⁹⁷, no decorrer dos anos de 1980, foi criada uma Comissão com especialistas indicados pelo MEC e pelo Conselho Federal de Educação visando o estudo sobre as “virtualidades” do ensino por correspondência a fim de aplicá-lo na Universidade Aberta (PIMENTEL, 2006).

No ano seguinte, outra tentativa de se instituir a Universidade Aberta no Brasil é levada a cabo. Por meio do Projeto de Lei nº 203, de 08 de maio de 1987,

⁹⁶ Fonte: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=197217>. Acesso: 06 dez. 2018.

⁹⁷ Pimentel (2006) se refere ao Programa de Pós-Graduação a Distância (POSGRAD) a ser desenvolvido no Amazonas e na Bahia pelo Instituto de Radiodifusão Educativa da Bahia (IRDEB), na Universidade Federal do Rio de Janeiro e no Centro Técnico de Brasília.

o deputado Lucio Alcântara, propõe a criação da Universidade Nacional de Ensino a Distância (UNED). Como ação de ordem prática, seria constituída uma fundação que ficaria a cargo do Governo Federal, com sede em Brasília, coordenada pelo MEC. A primeira atividade estaria voltada à oferta de cursos de extensão.

A esse respeito, Lacé (2014) relata que a discussão em torno da EaD e da Universidade Aberta se intensificaram após o ano de 1986, especialmente na gestão dos Ministros da Educação Hugo Napoleão (1987-1989) e Carlos Sant'Anna (1989-1990). Destaca-se a Portaria nº 511, de 27 de setembro de 1988, assinada pelo Ministro Hugo Napoleão que instituiu uma comissão especial, um Grupo de Trabalho (GT), a fim de elaborar políticas de EaD e estudar a implantação da Universidade Aberta do Brasil.

Lacé (2014) esclarece que os apontamentos registrados em ata, referente às várias reuniões realizadas pelo GT, deram origem ao Documento intitulado Por uma Política Nacional de Educação Aberta e a Distância (1989). A partir da aprovação desse Documento, o Ministro Carlos Sant'Anna transformou o GT em Grupo de Assessoramento⁹⁸, o qual teve como principal tarefa a adoção de providências, para a implantação em curto prazo, da EaD como metodologia alternativa, nos três níveis de ensino, objetivando minimizar o descompasso existente entre demanda educacional e atendimento realizado.

Ao analisar o Documento intitulado “Por uma Política Nacional de Educação Aberta e a Distância”, de 1989, Lacé (2014) informa que a introdução do mesmo é marcada pela afirmação de que a EaD carece de apoio e reconhecimento por parte dos governantes e da sociedade em geral, e que apesar da LDBEN - Lei nº 5.692/1971 recomendar o uso dos meios de comunicação de massa em processos de ensino, tais meios estavam sendo empregados de forma tímida.

Como justificativa, esse Documento salienta a necessidade de o Brasil possuir uma política de educação aberta e a distância. Em primeiro lugar, para elevar o nível educacional da população e, em segundo lugar, “[...] a precisão de incentivar a educação do povo, ou seja, a oferta de condições para a autoformação, para a participação na organização da sociedade e para a sua identificação cultural de homem brasileiro” (LACÉ, 2014, p. 135). Prevê linhas de ações para o Ensino

⁹⁸ O Grupo de Assessoramento foi instituído pela Portaria nº 117 de 13/03/1989 (LACÉ, 2014).

Fundamental, Médio e Superior, para a capacitação e habilitação de professores leigos, na formação formal e informal, na área de alfabetização e educação popular e formação para o trabalho.

Para o Ensino Fundamental e Médio, propõe-se a EaD com vistas à ampliação do número de vagas, utilizada de forma complementar, uma vez que a EaD era compreendida, naquele momento, como uma metodologia, não havendo dessa forma, concorrência ou exclusão de outros métodos de ensino. Em se tratando do Ensino Superior, faz referência à graduação e à pós-graduação, atribuindo a esse nível de ensino, a responsabilidade de efetuar a formação inicial de professores leigos e a formação continuada dos professores habilitados para ministrar aulas no Ensino Fundamental e Médio (LACÉ, 2014).

Com relação à Universidade Aberta, Lacé (2014) assinala que tal Documento enfatiza que essa tem por função de assegurar o acesso ao Ensino de 3º grau àqueles que, por diferentes razões, não puderam frequentar estudos superiores. Para essa autora, das 26 (vinte e seis) estratégias apontadas no Documento para a implantação, acompanhamento e avaliação, 5 (cinco) merecem destaque:

Promover a articulação entre os sistemas federal, estadual e municipal de ensino, no sentido de garantir a descentralização e execução de programas e projetos de ead [...]. Incluir a metodologia de ead nos currículos dos cursos de educação e de comunicação [...]. Oferecer, nas universidades, cursos de especialização em metodologia de educação a distância [...]. Realizar estudos que visem, a médio ou longo prazo, a implantação da Universidade Aberta brasileira [...]. Utilizar a metodologia de ead, em caráter complementar, nos cursos de nível fundamental, médio e superior [...] (INEP, 1989 apud LACÉ, 2014, p. 135).

Diante do exposto, observa-se que, embora a Universidade Aberta do Brasil não tenha se efetivado nesse período, essas cinco estratégias estão diretamente ligadas à formação de bases para a implantação da mesma, ao salientar a necessidade de articulação entre os sistemas de ensino federal, estadual e municipal para a ofertas de cursos de EaD. Entende-se que a partir dessas discussões, foi criado o Grupo de Assessoramento que deu origem ao PL nº 4.592/1990.

Ao adentrar na década de 1990, Lacé (2014) e Pimentel (2006) identificam um Projeto apresentado pelo MEC, Projeto de Lei nº 4.592/1990, que trata sobre a

Universidade Aberta do Brasil e dá outras providências. Esse PL foi encaminhado à Câmara dos Deputados pelo presidente da República José Sarney. Trata-se, portanto, do primeiro projeto de iniciativa do Poder Executivo, com vistas à criação da Universidade Aberta. Em relação a esse PL, a autora menciona que:

[...] o artigo primeiro autoriza a criação da Universidade Aberta do Brasil, vinculada ao Ministério da Educação, com objetivo de democratizar e ampliar o acesso ao ensino superior. O artigo segundo vincula a coordenação e supervisão técnica ao INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais e sua implantação e funcionamento a FUNTEVE - Fundação Centro Brasileiro de Televisão Educativa. Em parágrafo único, determina a vinculação dos encargos financeiros ao Ministério da Educação, órgãos e programas a ele subordinados. Este Projeto de Lei foi aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e de Redação que opinou sobre a admissibilidade do projeto de Lei substitutivo número 4592/A/90 (PIMENTEL, 2006, p. 73).

Mediante essa citação, observa-se que como objetivo principal da criação da Universidade Aberta do Brasil está a democratização e a ampliação do acesso ao Ensino Superior. Objetivo esse que, segundo Pimentel (2006), esteve presente em todos os PL anteriores e que, apesar das diversas iniciativas de implantação da Universidade Aberta serem marcadas por avanços e retrocessos, tal instituição foi sempre avaliada como alternativa para a melhoria do acesso ao Ensino Superior:

Nos parece oportuno o lançamento da idéia de uma Universidade Aberta com a qual poderíamos beneficiar o sistema educacional como um todo e de várias formas. O Brasil é um país que se moderniza, mas que ainda não dispõe de recursos humanos qualificados em muitos setores. Além disso poderá permitir o aperfeiçoamento e melhoria de várias profissões (NISKIER, 1988 apud PIMENTEL, 2006, p. 74).

A pesquisa de Pimentel (2006) demonstra que as razões que motivavam a discussão para a criação da Universidade Aberta, na década de 1980, não são diferentes das razões dos anos 2000 e exemplifica mencionando algumas justificativas que apareciam em documentos produzidos nos anos de 1980. Destacam-se três razões:

1. respeito à demanda existente para esse tipo de instituição;

2. incapacidade e inadequação do modelo convencional e único de dar respostas às exigências quantitativas e qualitativas hoje existentes e que tem tendência de aumentar; e
3. porque o Brasil já possui inúmeras experiências que permitem a adoção dessa modalidade de ensino considerando sua natureza e complexidade (PIMENTEL, 2006, p. 75).

Ainda sobre a intenção de criar a Universidade Aberta no Brasil, Niskier (2009) relata que nos anos de 1988 e 1989, consecutivamente, os ministros Hugo Napoleão e Carlos Sant'Anna criaram grupos de trabalho para estudar as potencialidades da educação aberta e a distância, avaliada como modalidade capaz de revolucionar a política de formação de recursos humanos, no entanto, os estudos não foram adiante. Esse autor lamenta que a iniciativa de estudos do grupo de trabalho comandado por ele, que deu origem ao documento intitulado "Por uma política nacional de educação aberta e a distância", em fevereiro de 1989, tenha sido engavetado (NISKIER, 2009).

No entanto, Pimentel (2006) assinala que do Projeto de Lei nº 4.592/1990, derivaram iniciativas como a inclusão na LDBEN - Lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996b) de um artigo referente à educação a distância, o Artigo 80. A partir de então, a EaD torna-se uma modalidade de ensino que passa a ser promovida e incentivada pelo poder público para o Ensino Superior, sendo recomendada para a formação docente. Fica a cargo do poder público a regulamentação dessa modalidade, a qual será legitimada pelos Decretos nº 2.494/1998 (BRASIL, 1998)⁹⁹ e do Decreto nº 5.622/2005 (BRASIL, 2005a)¹⁰⁰, já mencionados na seção 3.

Nesse contexto de aprovação da LDBEN - Lei nº 9.394/1996, em especial a partir de 1990, destaca-se o papel de Darcy Ribeiro¹⁰¹ (1922-1997) para o processo de democratização do ensino brasileiro, sobretudo com relação a expansão do número de vagas no Ensino Superior. O Senador Darcy Ribeiro participou da

⁹⁹ O Decreto nº 2.494/1998 foi revogado pelo Decreto nº 5.622/2005.

¹⁰⁰ Atualmente, a EaD encontra-se regulamentada pelo Decreto nº 9.057/2017 (BRASIL, 2017).

¹⁰¹ Marcos Darcy Silveira Ribeiro: antropólogo; político; professor e escritor foi idealizador e primeiro reitor da Universidade Nacional de Brasília (UNB). Assumiu o cargo de Senador da República de 1991 a 1997. Apresentou projeto para a construção da LDBEN nº 9394/96, atuando como Relator no Senado no Projeto dessa LDBEN. Darcy Ribeiro esteve mais engajado na discussão sobre Ensino Superior a partir da década de 1960, quando começa a produzir textos e documentos que refletem ideias de renovação e autonomia universitária. Para mais informações sobre Darcy Ribeiro, Cf. Gomes (2010).

construção da legislação educacional brasileira defendendo a educação a distância, assim como propôs a Universidade Aberta enquanto um sistema.

Para Darcy Ribeiro, a Universidade deveria cumprir a função de intervir na sociedade. Devido ao poder que a universidade possui de influenciar seu entorno, essa era vista, por esse intelectual, como um dos mais importantes pilares de formação humana. No entender do autor, a Universidade deveria abandonar a prática de guardião do saber organizado transmitido como informação, tendo em vista que ele vislumbrava uma instituição formadora de intelectuais comprometidos com a ética e com a ciência. Por meio da universidade seria possível traçar caminhos para pensar a sociedade com sabedoria, liberdade mediado pelo amplo pensamento crítico (GOMES, 2010).

Com relação ao incremento do número de vagas no Ensino Superior, Darcy Ribeiro participou de projetos cujo principal objetivo seria a efetivação da Universidade Aberta do Brasil. A Universidade Aberta, “[...] defendida por Darcy Ribeiro, não estava condenada a oferecer ensino superficial e poderia ser um elemento importante ao fomento do ensino superior no Brasil” (BOMENY, 2001, p. 29).

Nesse contexto, em que Darcy Ribeiro atuou na condução e na aprovação do projeto da Lei nº 9.394/1996, destaca-se a criação da Secretaria de Educação a Distância (SEED)¹⁰², por meio do Decreto nº 1.917, de 27 de maio de 1996 (BRASIL, 1996a). Neste momento, a Educação a Distância passa a ter uma secretaria com dotação orçamentária própria, extinguindo-se, assim, a Subsecretaria de Programas Especiais de EaD. Essa Secretaria possuía as seguintes finalidades:

- I - planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da política de educação à distância;
- II- articular-se com os demais órgãos do Ministério, as Secretarias de Educação dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, as redes de telecomunicações públicas e privadas, e com as associações de classe para o aperfeiçoamento do processo de educação à distância;
- III - planejar, coordenar e supervisionar a execução de programas de capacitação, orientação e apoio a professores na área de educação à distância;

¹⁰² A SEED foi extinta em janeiro de 2011 por meio de uma reforma ministerial.

IV - apoiar a adoção de tecnologias educacionais e pedagógicas que auxiliem a aprendizagem no sistema de educação à distância;
V - promover estudos para identificação das necessidades educacionais, visando o desenvolvimento da produção e disseminação de programas de educação à distância;
VI - planejar, implementar e avaliar programas de educação à distância nos Estados, Municípios e no Distrito Federal, em articulação com as Secretarias de Educação das Unidades da Federação e com a rede de telecomunicações;
VII - promover cooperação técnica e financeira entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios e organismos nacionais, estrangeiros e internacionais para o desenvolvimento de programas de educação à distância; VIII - otimizar a infraestrutura tecnológica dos meios de comunicação, visando a melhoria do Ensino (BRASIL, 1996a).

Observa-se que a SEED assumiu funções referentes ao planejamento, coordenação e supervisão das iniciativas em EaD. Na acepção de Lacé (2014), os principais programas alavancados pela SEED tinham como diretrizes centrais a capacitação de professores em serviço, para a Educação Básica, assim como promover a informatização das escolas, compromisso assumido no Plano Plurianual (1996-1999), no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Programas como TV escola, lançado em 1995 e o Programa Nacional de Tecnologia Educacional (Proinfo), de 1997, foram desenvolvidos no âmbito dessa secretaria, segundo a autora, como ações emergenciais.

Giolo (2010) assinala que a partir de 1996, o Estado brasileiro efetivou importantes ações para o desenvolvimento da modalidade a distância. Para esse autor, o período de 1996 até o ano de 2010 foi marcado por três grandes tensionamentos: 1- a prevalência do privado sobre o público; 2- a discussão da qualidade da educação; e, 3- a controvérsia sobre o modelo de EaD a ser assumido, ou não, pelo Brasil.

A respeito da prevalência do privado sobre o público, Giolo (2010) relata que iniciativas no âmbito de educação privada passaram a exercer grande impacto sobre o setor público, especialmente pelo incentivo dado por parte da política educacional brasileira às parcerias público-privadas, efetivadas pelas Fundações para a oferta de ensino privado, o que, segundo esse autor, resultou na proliferação das Universidades privadas. O autor, menciona o papel efetivo da Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED) reforçando a trincheira privada no campo de disputa política. Nas palavras do autor:

Nesse período, o setor público padecia de carências de toda a ordem e o setor privado parecia oferecer compensações extraordinárias. O efeito mais expressivo dessa política foi, certamente, a montagem de uma malha de fundações privadas que circunscreveram completamente as principais universidades públicas brasileiras (GIOLO, 2010, p. 1282).

Com relação a qualidade da educação, o referido autor argumenta que a educação superior pública manteve um estado de excelência desde sua implantação. Assinala o papel do conjunto de instituições privadas, as confessionais, comunitárias e privadas, as quais prestam contribuição à qualidade da educação superior. Questiona-se nesse momento o que Giolo denomina de propostas flexíveis e aligeiradas de educação. Enfatiza-se o papel do MEC no processo de avaliação das instituições de ensino superior, pois identifica-se problemas de qualidade no setor público e no privado.

Ao tratar das modalidades de ensino, presencial e a distância, o autor revisa aspectos da modalidade a distância, como a falta de tradição brasileira nesta modalidade e a dificuldade de se estabelecer uma avaliação consistente. Sobre a avaliação, Giolo (2010) conclui enfatizando que a EaD não deve ser avaliada com base na modalidade presencial e apresenta o seguinte questionamento: “[...] o que a educação a distância se propõe a fazer é tudo o que se deve esperar de um processo educacional?” (GIOLO, 2010, p. 1287).

Em se tratando da controvérsia do modelo de EaD assumido pelo Brasil, Giolo (2010) menciona que é um campo conflituoso, visto que os atores sociais que participam do debate e da formulação da legislação defendem interesses diferenciados, público ou privado, incorrendo no risco da política ser moldada segundo os interesses de determinado grupo. O autor exemplifica:

No que se refere à educação a distância, de um lado, opera o Estado, formulando políticas, regulamentos e instrumentos que possibilitem avaliar e controlar as iniciativas das instituições de educação superior; de outro, certas instituições de educação superior e as entidades que as representam ou defendem seus interesses (GIOLO, 2010, p. 1289).

O autor complementa enfatizando que a publicação, por parte do MEC, de decretos e portarias tem por objetivo balizar as iniciativas na modalidade a distância. No entender de Giolo:

[...] a crítica ao Estado (à regulamentação, à burocratização) é, pois, tão somente uma forma de reivindicar as regras das políticas públicas para fazê-las servir aos propósitos da acumulação de capital no terreno da educação a distância (GIOLO, 2010, p. 1291).

Em meio a discussão de regulamentação da EaD, no Brasil, é aprovado o Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010 (BRASIL, 2001). Esse PNE explicita o potencial da modalidade a distância nos processos formativos e enfatiza a Universidade Aberta como um projeto que visa qualificar profissionais, sobretudo, na área da educação. O Plano coloca em relevo a possibilidade da EaD ampliar o acesso ao Ensino Superior. Consta que no período de promulgação do PNE (2001-2010) o Brasil contava apenas com cerca de 11% da população brasileira de idade entre 18 e 24 anos, matriculados no Ensino Superior (BRASIL, 2001).

Assim, a expansão do Ensino Superior passou a ser pensada por meio da EaD. No entanto, foi somente com a publicação do Decreto nº 5.622/2005 (BRASIL, 2005a) que a EaD teve respaldo legal para se expandir. Mediante as ações educacionais desenvolvidas na modalidade a distância, em especial no final da década de 1990 e início dos anos 2000, o MEC retomou a discussão sobre Universidade Aberta.

De acordo com Lacé (2014), o desenvolvimento da EaD e retomada da ideia de implantação da Universidade Aberta ganha maior ênfase a partir do ano de 2003, início do primeiro governo¹⁰³ do presidente Luís Inácio Lula da Silva. No período que antecedeu a eleição do presidente Lula, em 2002, foi elaborada uma carta, intitulada Carta ao Povo Brasileiro, na qual o então candidato à presidência da República expunha o seu projeto para a nação. Nela estava explícita a intenção de se realizar uma transição de governo responsável, no quesito cumprimento dos compromissos assumidos pelo governo anterior, Fernando Henrique Cardoso (FHC)¹⁰⁴, uma “[...] transição negociada e sem rupturas para um novo modelo de desenvolvimento” (LACÉ, 2014, p. 194).

¹⁰³ Lula governou o Brasil por dois mandatos: de 2003-2006 e de 2007 a 2010.

¹⁰⁴ FHC governou o Brasil por dois mandatos: de 1995-1998 e de 1999 a 2002.

Para essa autora, alguns compromissos assumidos na referida Carta foram reiterados no Plano Plurianual¹⁰⁵ (2004-2007). Dentre eles destacam-se: 1- o papel do Estado na condução do desenvolvimento social e regional como indutor do crescimento econômico; 2- desenvolvimento de políticas de inclusão social e de redução das desigualdades; e, 3- ampliação do mercado consumidor. Lacé, esclarece ainda que, de acordo com esse Plano, as estratégias do Estado “[...] distribuem-se em 06 (seis) dimensões, a saber: social, econômica, regional, ambiental, cultural e democrática” (LACÉ, 2014, p. 195).

No quesito ampliação da escolarização dos brasileiros, a Lei que instituiu o Plano Plurianual-2004/2007 (BRASIL, 2004b) alertava para um desafio a ser enfrentado em função da existência de 16 milhões de brasileiros analfabetos, completamente excluídos do processo educacional. Na Educação Básica, 9,6 milhões de crianças, entre 4 e 6 anos de idade, estavam fora da escola; mais de 2 milhões de crianças, entre 7 e 14 anos de idade, trabalhavam em vez de estudar; as pessoas com 15 anos ou mais tinham apenas 6,3 anos de estudos, quando se esperava que tivessem, no mínimo, 9 anos. Sobre o Ensino Superior, em 2000, dos cerca de 3,2 milhões concluintes do ensino médio, 1,2 milhões entraram nas universidades, sendo que apenas 274 mil em universidades públicas (BRASIL, 2004b).

No que concerne à educação, o Plano Plurianual (2004-2007) estabeleceu 18 diretrizes, das quais merecem destaque as de número 5, 10, 12 e 18:

[...] 5. Democratização do acesso à educação, em todos os níveis para atendimento dos segmentos excluídos; [...] 10. Integração da universidade à sociedade, com base na relação entre saber científico e equidade; [...] 12. Garantia da formação continuada dos profissionais da área de educação e valorização da carreira; [...] 18. Implementação da educação à distância, por meio de novas tecnologias, para atender às comunidades de áreas isoladas (BRASIL, 2004b).

Ao analisar a Educação brasileira, no primeiro mandato do Presidente Lula, Medeiros (2012) assinala que Cristovam Buarque¹⁰⁶ assumiu a pasta da Educação com a finalidade de erradicar o analfabetismo do Brasil. Esse Ministro assumiu o cargo com a missão de promover uma revolução no campo educacional. Segundo

¹⁰⁵ O Plano Plurianual para o período de 2004 a 2007, foi instituído pela Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004 (BRASIL, 2004b).

¹⁰⁶ A Gestão de Cristovam Buarque foi de 02/01/2003 a 27/01/2004.

essa autora, a linha de ação do MEC nesse período girou em torno de três grandes questões: 1- aprimorar a formação e mudança nas condições do trabalho docente; 2- universalizar a Educação Básica com qualidade; e, 3- abolir o analfabetismo.

Para essa autora, a política de EaD assumiu papel de centralidade no primeiro governo de Lula. O Ministro da Educação Cristovam Buarque e o referido presidente da República colocaram a EaD como uma das prioridades da pasta da Educação. Para a expansão do Ensino Superior admitiu-se como saída trilhar o caminho das universidades consorciadas, conforme proposta apresentada pela Universidade Virtual Pública do Brasil (UniRede)¹⁰⁷. Medeiros (2012) cita que, inclusive no primeiro ano de Buarque no MEC, pensou-se em transformar a UniRede em um órgão ligado ao MEC para viabilizar a expansão do Ensino Superior, via EaD, assim como foi proposto a criação do Instituto Nacional de EaD, por Darcy Ribeiro. Essas discussões foram interrompidas, em janeiro de 2004, com a saída do Ministro da Educação Cristovam Buarque.

Tarso Genro assume o Ministério da Educação em 27 de janeiro de 2004, tendo como desafio promover a reforma do Ensino Superior. O período é marcado pela reestruturação de secretarias ministeriais¹⁰⁸ e de ajustes na Educação Básica. É evidenciado, nesse momento, a falta de professores capacitados em nível superior. O censo escolar de 2003 sinalizava que “[...] de 345.341 funções docentes, na educação infantil, apenas 28,3 % tinham formação em nível superior; de 811.112 funções docentes, nas séries iniciais do EF, apenas 36,1% tinham cursado o ensino superior” (MEDEIROS, 2012, p. 214).

Diante de tal situação, em conformidade com o Decreto nº 5.159, de 28 de julho 2004¹⁰⁹ são criados, no âmbito da SEED três Departamentos: 1- Departamento de Políticas em EaD; 2- Departamento de Produção e Capacitação em Programas de EaD e, 3- Departamento de Infraestrutura Tecnológica (BRASIL,

¹⁰⁷ A UniRed foi criada em 1999. Constituiu-se como consórcio, por meio da reunião de 82 instituições públicas de Ensino Superior. Contou até o ano de 2005 com a participação de 68 universidades públicas. Dentre suas principais iniciativas destaca-se o programa de Qualificação Docente, o Prodocência, que teve por objetivo a qualificação, em serviço, de professores de 1ª a 4ª séries (PRETI, 2005).

¹⁰⁸ A exemplo disso, a Secretaria de Educação Infantil e Ensino Fundamental e de Ensino Médio se tornam a Secretaria da Educação Básica.

¹⁰⁹ O Decreto nº 5.159/2004 foi revogado pelo Decreto nº 6.320/2007- Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação, e dá outras providências (BRASIL, 2007a).

2004). Nesse contexto, Medeiros (2012) menciona que o Estado lança o Edital de Chamada Pública, nº 001/2004-SEED-MEC, o Programa Inicial de Formação de Professores (Pró-Licenciatura 1)¹¹⁰, da rede pública, e no ano seguinte lança o Edital do Pró-Licenciatura 2. Consta que no dia 21 de setembro de 2004 foi criado o Fórum das Estatais pela Educação (FEE) que resultaria na instituição do Sistema UAB (MEDEIROS, 2012).

O documento intitulado “Projeto: Universidade Aberta do Brasil” (BRASIL, 2005c), produzido pelo FEE, em suas considerações gerais, sinaliza que a “[...] rede de universidades brasileiras apresenta férteis potencialidades rumo à democratização do acesso, comprovada pela existência de um parque universitário robusto e malha consolidada de pesquisa” (BRASIL, 2005c, p. 1).

O referido Documento salienta a possibilidade de utilização da modalidade EaD, nas instituições de ensino superior federais e estaduais e abre espaço para instituições estatais¹¹¹ participarem do processo de ampliação do número de vagas no Ensino Superior. Aponta a necessidade de atendimento a uma demanda, denominada no referido texto como urgente, de formação e capacitação de mais de um milhão de docentes para a Educação Básica. Nesse sentido, propõe:

A criação da **FUNDAÇÃO DE FOMENTO À UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL**, uma iniciativa conjunta do Fórum das Estatais pela Educação, do Ministério da Educação e da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) (BRASIL, 2005c, p. 1, grifos no original).

Quanto ao fomento, propõe-se o financiamento estatal, em razão da falta de previsão orçamentária destinado a Universidade Aberta por parte do governo federal. Questão essa, que vem se constituindo ponto de grande preocupação para pesquisadores e demais sujeitos envolvidos na discussão da Universidade Aberta do Brasil. Dentre os autores pesquisados na revisão bibliográfica desse estudo,

¹¹⁰ No ano de 2004 foi lançado o Pró-Licenciatura 1, voltado à oferta de cursos superiores na modalidade a distância para professores que atuavam nas séries iniciais do Ensino Fundamental. Em 2005, foi lançado o Pró-Licenciatura 2, destinado aos professores das séries finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio (FRANCO, 2006).

¹¹¹ O documento “Projeto: Universidade Aberta do Brasil” prescreve que organizações sociais como as Empresas Estatais, devido sua experiência na formação continuada de servidores, utilizando a modalidade EaD, também podem colaborar com os processos formativos da sociedade brasileira (BRASIL, 2005c).

expressa na seção 2, destacam-se Cruz (2007), Costa (2010), Antunes (2011) e Lacé (2014) ao apontarem o financiamento como um dos desafios a ser enfrentado em relação ao Sistema UAB.

Assim, no ano de 2005, o Sistema Universidade Aberta do Brasil foi lançado pelo MEC no âmbito do FEE. A institucionalização formal do Sistema UAB ocorreu por meio do Decreto nº 5.800, de 08 de junho de 2006 (BRASIL, 2006c). O referido Sistema efetivou parcerias com entidades estatais como a Petrobrás, a Eletronorte, o Banco do Brasil, dentre outros¹¹². A primeira iniciativa no âmbito do Sistema UAB, o projeto-piloto, foi o curso de graduação em Administração, em parceria com o Banco do Brasil e demais estatais. A esse respeito, Costa (2010) relata que dezoito universidades federais e sete universidades estaduais participaram desse projeto no segundo semestre do ano de 2006, com a abertura de dez mil vagas, distribuídas em diversas regiões do país.

Costa (2010), ao identificar que o Sistema UAB teve como ponto de partida a criação do Fórum das Estatais pela Educação, em 2005, menciona o documento intitulado “Fórum das Estatais pela Educação: diálogo para a cidadania e inclusão”, publicado pelo Palácio do Planalto, no ano de 2004, como orientador para a realização do referido Fórum. Esse Documento era composto por sete itens, a saber: (1) Objetivo do Fórum; (2) O Papel do Estado no Desenvolvimento; (3) A Educação como Papel Estratégico; (4) A Articulação Inovadora do Fórum; (5) A Estruturação; (6) Câmaras Temáticas e Macroprojetos e (7) Funcionamento” (COSTA, 2010, p. 73).

A partir da análise desse Documento, Costa (2010) relata que num primeiro momento o Projeto UAB, no âmbito do Fórum das Estatais para a Educação, foi idealizado para ser desenvolvido pelas Universidades Federais. A criação da Fundação Universidade Aberta do Brasil ficaria a cargo do Fórum, do MEC e da

¹¹² De acordo com Cruz (2007), o projeto-piloto foi financiado, principalmente, pelo Banco do Brasil, no entanto, muitas outras estatais estavam engajadas juntamente com FEE, na constituição do Sistema UAB. São elas: Banco da Amazônia S/A, Banco do Nordeste do Brasil S/A, Banco de Desenvolvimento Econômico e Social, Caixa Econômica Federal, Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica, Companhia Hidro Elétrica do São Francisco, Cobra Tecnologias S/A, Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, Centrais Elétricas Brasileiras, Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A, Centrais Elétricas S/A, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, Financiadora de Estudos e Projetos, Furnas Centrais Elétricas S/A, Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária, Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia, Usina Hidrelétrica de Itaipu, Nuclebrás Equipamentos Pesados S/A, Petrobras e Serviço Federal de Processamento de dados (CRUZ, 2007, p. 71-72).

Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes).

O Sistema UAB, atualmente, se encontra vinculado à Diretoria de Educação a Distância (DED), na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (Capes) e “[...] tem como prioridade a formação e a capacitação inicial e continuada de professores para a Educação Básica, com a utilização de metodologias de Educação a Distância” (COSTA, 2013, p. 23). A autora complementa salientando que o Sistema UAB “[...] pode contribuir para o processo de democratização e interiorização do Ensino Superior Público” (COSTA, 2013, p. 27).

No rol das iniciativas para a criação do Sistema UAB, Costa (2010) destaca a publicação do MEC, por meio da SEED de dois editais, sendo o Edital nº 1/2005 e o Edital nº 1/2006, com chamada pública para a seleção de polos municipais de apoio presencial e de cursos a distância. O primeiro Edital destinava-se às Instituições Federais de Ensino Superior e o segundo se destinava às Instituições Públicas de Ensino Superior federais, estaduais e municipais.

Sobre o primeiro Edital, nº 1/2005, publicado em dezembro 2005, a autora relata que 292 (duzentos e noventa e dois) polos foram selecionados, contemplando todos os estados brasileiros e o Distrito Federal. Com relação ao segundo Edital, nº 1/2006, publicado em dezembro de 2006, foram selecionados 207 (duzentos e sete) novos polos. Para Costa (2010), essas ações contribuíram efetivamente para a consecução do Projeto UAB¹¹³.

Assim, o Sistema UAB foi instituído oficialmente por meio do Decreto nº 5.800, de 08 de junho de 2006 (BRASIL, 2006c). Voltado ao desenvolvimento da modalidade a distância, sua finalidade consiste em expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de Ensino Superior no país. Apresenta os seguintes objetivos:

I - oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica;

¹¹³ De acordo com Costa (2010), os referidos Editais apresentavam redação semelhante, quanto ao objetivo dos mesmos. Diferiam na seguinte questão: o primeiro edital propunha instituir oficialmente o Sistema UAB e, o segundo objetiva a ampliação do Sistema UAB, já instituído.

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

Verifica-se que a efetivação do Sistema UAB, não exigiu a criação de uma nova instituição de ensino. “Na realidade, a UAB não é uma nova instituição educacional, pois não tem sede ou endereço” (SEGENREICH, 2009, p. 11). Esse Sistema passa a funcionar por meio da articulação entre instituições existentes, visando levar ensino superior público aos estados e municípios brasileiros que possuem necessidade de ampliação de atendimento educacional a sua população, em nível superior. O Sistema UAB constitui-se o órgão articulador das instituições públicas, responsáveis pela oferta de cursos superiores na modalidade EaD.

A oferta de cursos, por meio do Sistema UAB, ocorrerá mediante a colaboração de diversos entes federados, conforme interesse dos mesmos:

Art. 2º O Sistema UAB cumprirá suas finalidades e objetivos sócio-educacionais em regime de colaboração da União com entes federativos, mediante a oferta de cursos e programas de educação superior a distância por instituições públicas de ensino superior, em articulação com pólos de apoio presencial. (BRASIL, 2006c).

Na página virtual da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (CAPES)¹¹⁴ encontra-se a seguinte conceituação para o Sistema UAB:

Trata-se de um sistema integrado por universidades públicas que oferece cursos superiores por meio da educação a distância (EaD), prioritariamente, para a formação inicial e continuada dos professores da educação básica, assim como, dirigentes, gestores e trabalhadores em educação dos estados, municípios e do Distrito Federal.

¹¹⁴ Disponível em: <http://www.capes.gov.br/educacao-a-distancia>. Acesso em: 22 jul. 2018.

Ainda, de acordo com a referida página virtual, atualmente, o Sistema UAB conta com 109 Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES), ofertando 800 (oitocentos) cursos em 771 (setecentos e setenta e um) polos.

Com base no referencial adotado nessa pesquisa, a abordagem do “ciclo de política” proposto por Ball, Bowe e colaboradores, descrita por Mainardes (2006) e Mainardes e Marcondes (2009), ao assinalar que as políticas são promovidas pelo Estado em resposta a problemas e temas que são instalados na agenda pública, que esses problemas podem ser mudados, que as políticas podem ser reorientadas; pela compreensão de que “[...] las políticas tienen su propio impulso dentro del Estado; los propósitos e intenciones son revisados y reorientados con el tiempo [...]” (MIRANDA, 2014, p. 119), em se tratando do Sistema UAB, observa-se que a ideia inicial de se criar uma Universidade Aberta com vistas a atender a formação geral dos adultos que não foram contemplados pela educação formal foi abandonada e, em seu lugar, originou uma Universidade voltada para a oferta de licenciaturas.

4.3 Contexto da prática

Referindo-se ao contexto da prática, Ball (2011) afirma que é nesse cenário que a política acontece de fato. As políticas são sempre endereçadas ao âmbito da prática, onde são ressignificadas pelos atores que trabalham com as mesmas. Amparado em Ball, Mainardes (2015) assinala que a:

[...] “traducción” de las políticas en el contexto de la práctica incluye procesos complejos de préstamos, apropiación y adaptación que son hechos por medio de redes de actores/participantes, dentro y fuera de la escuela, comprometidos en la colaboración/negociación en diferentes circunstancias (equipos, historias institucionales) y con diferentes formas y volúmenes de recursos (MAINARDES, 2015, p. 35).

Pautando-se na abordagem do “ciclo de políticas”, Mainardes (2015) complementa sinalizando que existem perspectivas que consideram que as

políticas não são somente implementadas¹¹⁵ no âmbito da prática, mas sim, são interpretadas, modificadas e recontextualizadas. As políticas são postas em ação em diferentes contextos, com condições materiais específicas. Nesse sentido, as condições materiais, estruturais e humanas devem ser levadas em consideração na análise das políticas.

Na mesma direção, Miranda (2014) enfatiza que a história e as práticas acumuladas nas culturas institucionais e no sistema realizam as interpretações, de maneira que podem ocorrer modificações e transformações significativas na política original. “Lo que los maestros y profesores piensan tiene fuerte implicaciones em la puesta em práctica de la política” (MIRANDA, 2014, p. 121). É no contexto da prática, nas escolas, nas universidades, que as políticas educacionais são traduzidas e são pensadas ações com vista ao desenvolvimento de uma dada política.

Em se tratando da tradução na prática da política proposta pelo Sistema UAB, parece haver um consenso, por partes dos estudiosos desse Sistema, que o processo teve início com a publicação dos Editais nº 1/2005-SEED/MEC (BRASIL, 2005b) e nº 1/2006- SEED/MEC (BRASIL, 2006d). A partir do primeiro Edital, instituições de Ensino Superior públicas federais puderam apresentar propostas para a oferta de cursos na modalidade a distância. Por intermédio do segundo Edital, foram ofertadas 18.000 em cursos para formação de professores em instituições de Ensino Superior públicas, estaduais e federais (BRASIL, 2006d). Em síntese, mediante os Editais citados anteriormente, universidades federais e estaduais aderiram ao Sistema UAB.

O Sistema UAB foi instituído no âmbito da Secretaria de Educação a Distância (SEED) do Ministério da Educação (MEC) e, posteriormente, passou a ser desenvolvido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (Capes), tendo por prioridade a formação e a capacitação inicial e continuada de professores para a Educação Básica, utilizando-se da modalidade a distância.

¹¹⁵ A respeito do termo “implementar”, Mainardes e Marcondes (2009) salientam que Ball desaconselha o uso desse termo, ao se tratar de políticas, devido tal verbo sugerir a ideia de um processo linear, assim recomenda-se a utilização do verbo traduzir. Nessa perspectiva, as políticas são traduzidas e não implementadas.

Reitera-se, aqui, a longa trajetória até que a Universidade Aberta do Brasil se tornasse uma realidade. Um período histórico que remete ao início da década de 1970 e que culmina no ano de 2006. Para Litto (2009):

O Brasil foi o último país com população acima de cem milhões de habitantes a estabelecer uma universidade aberta, às vezes concebida como uma instituição educacional de 'segunda chance', destinada a adultos que não cursaram o ensino superior durante a idade mais comum (LITTO, 2009, p. 15).

O desenvolvimento da política Sistema UAB se inscreve na problemática da expansão do Ensino Superior brasileiro, em especial, para a formação docente. No contexto da prática, este Sistema foi traduzido levando em conta o Decreto nº 5.800, de 08 de junho de 2006, ao estipular que o Sistema funcionará em regime de colaboração da União com os entes federativos, “[...] mediante a oferta de cursos e programas de educação superior a distância por instituições públicas de ensino superior, em articulação com pólos de apoio presencial” (BRASIL, 2006c).

Assim, as instituições públicas de Ensino Superior, ao aderirem ao Sistema UAB, por meio dos Editais nº 1/2005-SEED/MEC (BRASIL, 2005b) e nº 1/2006-SEED/MEC (BRASIL, 2006d), puderam ofertar cursos na modalidade EaD em articulação com os polos de apoio presencial. Para a formalização da colaboração entre os entes federados, instituiu-se acordos de cooperação técnica ou convênio com os entes interessados em manter polos de apoio presencial no Sistema UAB.

No referido Decreto, o Polo é conceituado como “unidade operacional para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas relativas aos cursos e programas ofertados a distância pelas instituições públicas de ensino superior” (BRASIL, 2006c). O 2º Parágrafo do Artigo 2, do Decreto 5.800, de 08 de junho de 2006, salienta que o Polo de Apoio Presencial deverá dispor de infraestrutura e recursos humanos para as fases presenciais dos cursos e programas no âmbito do Sistema UAB.

De acordo com a Portaria nº 218, de 24 de setembro de 2018, que regulamenta as diretrizes de admissibilidade de novos polos, permanência e desligamento dos polos no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB (BRASIL, 2018):

Art. 3º No âmbito do Sistema - UAB, o Polo é um ambiente físico que figura como um sítio estratégico de apoio aos discentes para o adequado desenvolvimento de suas atividades acadêmicas dispondo de apoio pedagógico, tecnológico e administrativo às atividades de ensino e aprendizagem dos cursos e programas de Educação a Distância - EaD de responsabilidade das Instituições de Ensino Superior - IES formadoras (BRASIL, 2018).

Costa (2010), ao analisar a estrutura complexa do Sistema UAB, sem desconsiderar o papel do MEC na constituição e desenvolvimento desse Sistema, identifica como pilares de sustentação da UAB as IPES e os polos de apoio presencial.

O Sistema UAB realiza a intermediação entre as IPES e os governos estaduais e municipais, com vistas ao atendimento local de demandas de Ensino Superior. A figura a seguir evidencia a relação existente entre as IPES e os polos de apoio presencial.



Figura 3: Articulação entre as IPES e Polos UAB.

Fonte: <http://portal.nead.uem.br/site/index.php/site/uab>

Quanto às IPES, estas são responsáveis pela formulação dos projetos pedagógicos dos cursos de graduação, pelos recursos didáticos associados à ofertas desses cursos, pela oferta do corpo docente qualificado, pelo ensino e a certificação dos seus estudantes. O desenvolvimento dos cursos no âmbito do Sistema UAB, precede da atuação de vários sujeitos com suas respectivas atribuições, conforme apresentado no quadro abaixo:

Sujeitos	Atividades Desenvolvidas
Coordenador UAB Coordenador Adjunto	Desenvolvem atividades administrativas, coordenam os cursos ofertados pela IPES e gerenciam contatos entre MEC e Polos associados.
Docente	Responsabiliza-se pela oferta das disciplinas. Organiza materiais, elabora atividades, grava aulas sobre o conteúdo das disciplinas a serem disponibilizadas no Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA). Interage no AVA com tutores e acadêmicos e participa de encontros presenciais realizados na IPES.
Coordenador de Polo	Gerencia a oferta do curso superior em seu Polo, responsabiliza-se pela manutenção das instalações para atender seus alunos e estabelece contato entre coordenadores UAB nas IPES e MEC.
Tutor	Estabelece contato com os acadêmicos realizando mediações dos conteúdos ministrados nas disciplinas do curso.
Acadêmico	Participa de cursos na modalidade a distância por meio de tecnologias informatizadas e utiliza o Polo de Apoio Presencial para realizar seus estudos, pesquisas e assistir as aulas presenciais previstas no currículo.

Quadro 5: Integrantes do Sistema UAB

Fonte: Adaptado do Sistema UAB/Capes (<http://www.capes.gov.br/uab>). Acesso em: 06 abr. 2015.

Ressalta-se aqui que no Sistema UAB podem ocorrer dois tipos de tutoria, a presencial e a distância. Na Resolução nº 26/2009 (BRASIL, 2009b) havia uma distinção de papéis do tutor presencial e do tutor a distância. No entanto, com a Resolução nº 08, de 30 de abril de 2010 (BRASIL, 2010), isso foi alterado. De acordo com Resolução nº 26/2009 (BRASIL, 2009b)¹¹⁶ ambos os tutores, o presencial e a distância, são conceituados como orientadores acadêmicos, diferem apenas quanto o local de atendimento ao estudante. Enquanto o tutor presencial realiza a mediação dos conteúdos aos estudantes no polo de apoio presencial, o tutor a distância realiza tal tarefa via meios tecnológicos, sobretudo pela internet.

No entanto, cabe ressaltar que ambas as Resoluções, a nº 26/2009 e a nº 08, de 30 de abril de 2010, foram revogadas. Atualmente, a Portaria Capes nº 183, de 21 de outubro de 2016 (BRASIL, 2016), regulamenta as diretrizes para concessão e pagamento de bolsas aos participantes da preparação e execução dos cursos e programas de formação superior, inicial e continuada no âmbito do Sistema UAB. Em relação aos procedimentos para o pagamento esse se encontra expresso no Artigo 9º:

Art. 9º O pagamento das bolsas no âmbito do Sistema UAB dar-se-á pela transferência direta dos recursos aos bolsistas, por meio de depósito em conta bancária, de acordo com as orientações administrativas estabelecidas pela Capes (BRASIL, 2016).

Em se tratando da abrangência do Sistema UAB, dados disponibilizados na página virtual da Capes¹¹⁷, em 29 de setembro de 2016, mostram que 106 instituições públicas de ensino superior integram esse Sistema. Dentre as

¹¹⁶ A Resolução nº 26/2009 define o tutor como um profissional selecionado pelas IPES, vinculado ao Sistema UAB. Atribui a IPES a tarefa de realizar processos seletivos de tutores. Informa o grau de estudo e a experiência profissional que o candidato à vaga de tutor deve possuir para participar do processo de seleção. Prescreve as atividades a serem desenvolvidas pelos tutores, tais como: mediar a comunicação dos conteúdos entre professor e cursista, acompanhar as atividades discentes, apoiar o professor da disciplina no desenvolvimento das atividades com os discentes, manter regularidade de acesso ao AVA e dar retorno aos estudantes, estabelecer contato regularmente com os discentes, participar das atividades de capacitação, dentre outras (BRASIL, 2009b).

¹¹⁷ Os dados da abrangência do Sistema UAB, foram apresentados na 9ª Reunião Ordinária do Fórum de Coordenadores da Universidade Aberta do Brasil pelo Diretor de Educação a Distância da Capes Carlos Lenuzza e estão descritos na notícia intitulada Encontro traz balanço da Diretoria da Educação a Distância da Capes (<http://www.capes.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/8101-encontro-traz-balanco-da-diretoria-de-educacao-a-distancia-da-capes>). Acesso em: 10 jul. 2018.

informações apresentadas, alguns números merecem destaque: 160 mil alunos formados, 616 polos ativos e cerca de 130 mil alunos matriculados.

4.4 O contexto da prática na UEM

Parte-se do pressuposto que as políticas educacionais resultam de uma combinação de lógicas globais, nacionais e locais. Assim, intenciona-se conhecer o processo de integração da UEM ao Sistema UAB e como tal política se efetivou no contexto da prática. Considera-se que o Decreto nº 5.800, de 08 de junho de 2006 (BRASIL, 2006c), Decreto que criou oficialmente o Sistema UAB, assim como outros documentos legais, caracterizam-se por seu estilo normativo e prescritivo, no entanto, salienta-se que as experiências locais, os diferentes saberes e vozes dos sujeitos que atuam no contexto da prática devem ser consideradas (BALL, 2011).

Em se tratando da UEM, verifica-se que o Sistema UAB foi operacionalizado a partir do Edital 1/2006-SEED/MEC (BRASIL, 2006d), porém a experiência da referida instituição de ensino na modalidade a distância remete ao início dos anos 2000. Sobre a implantação da modalidade a distância na UEM, documentos da referida instituição demonstram que as discussões sobre a modalidade a distância iniciaram-se no ano de 1997. Consta que a Pró-Reitoria de Ensino (PEN) encaminhou, ao Magnífico Reitor, o Ofício nº 95/97 PEN, em 23 de outubro de 1997, solicitando a constituição de uma comissão para discutir a possibilidade de implantação da EaD nessa instituição (UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ-UEM, 2006, p. 07).

Junto ao trabalho relacionado a EaD, no ano de 1998, criou-se o Programa de Educação a Distância (PREAD), cujo objetivo consistiu no desenvolvimento de estudos destinados à implantação da modalidade a distância na UEM e promover a capacitação de docentes e técnicos quanto ao domínio das tecnologias educacionais e à produção de materiais didáticos. Ademais, em 1999, a UEM por meio do ofício 015/99, encaminhou à PEN o projeto do “Curso Experimental para a Qualificação de Professores de 1ª à 4ª Série do Ensino Fundamental, em Serviço” (OLIVEIRA, 2014).

Assim, o ano 2000 é marcado pela regulamentação da EaD na UEM. O Conselho de Administração (CAD), o Conselho Universitário (COU) e o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEP), emitiram pareceres favoráveis que resultaram na aprovação da Resolução nº 097/2000, a qual estabeleceu normas para a criação dos cursos na modalidade a distância (UEM, 2000b). Essa Resolução passou a balizar as iniciativas no âmbito da EaD na UEM ao estabelecer princípios para a oferta de cursos de graduação, conforme exposto a seguir:

Art. 2º O ensino de graduação, oferecido por meio da modalidade a distância deve ser ministrado com base nos seguintes princípios:
I - utilização de diversos meios de comunicação que possibilitem a interlocução permanente entre aluno, professor e orientador acadêmico;
II - ensino flexível e individualizado, que atenda a natureza de cada curso, as características regionais e as diferenças dos alunos;
III - busca de autonomia e independência do aluno, no sentido de se reconhecer a capacidade do estudante de construir conhecimento, de se tornar ator e autor de suas práticas e reflexões (UEM, 2000b, p.1).

Mediante essa Resolução foi aprovada a criação do "Programa Especial de Licenciatura a Distância destinado à Formação, em serviço, de Professores para Educação Fundamental de 1ª a 4ª Séries," o Projeto Pedagógico, a estrutura curricular e as ementas das disciplinas (UEM, 2000b). Esse mesmo ano foi marcado por outra iniciativa da UEM com relação ao desenvolvimento da modalidade EaD. Trata-se da oferta do curso de especialização denominado "Formação de Orientadores Acadêmicos para a Modalidade de Educação a Distância, em parceria com a Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT)", o qual objetivava formar orientadores acadêmicos e qualificar equipe multidisciplinar para atuar nos cursos de graduação a serem implantados pela UEM em parceria com a UFMT no ano seguinte.

Assim, em 2001, a UEM ofertou o primeiro curso de formação de professores e tutores na modalidade a distância, em parceria com a UFMT. Consta no Projeto Pedagógico do referido curso que tal ação "[...] assenta-se na necessidade de uma Política de Profissionalização [...] (formação, condições de trabalho, remuneração) [...] e na ação articulada das três esferas governamentais: União, Estados e Municípios" (UEM, 2000a, p. 8). Foram contemplados três Polos Regionais do

Estado do Paraná, totalizando 1.500 vagas. Esses polos situavam-se nos municípios de Cidade Gaúcha, Diamante do Norte e Goioerê e esses “[...] gerenciavam 43 centros de estudos distribuídos em cidades da região de influência de cada polo, envolvendo 69 municípios [...]” (COSTA; SETOGUTI, 2005, p. 125).

Paralelamente à oferta do Curso Normal Superior, Habilitação em Licenciatura para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental¹¹⁸, desenvolvido juntamente com a UFMT, foram elaborados e aprovados projetos, na UEM, para a criação de infraestrutura que permitisse o funcionamento dessa modalidade, bem como a criação de projetos para o funcionamento de cursos de graduação a distância. Consta que, em 2004, o Conselho Nacional de Educação (CNE) emitiu o Parecer CNE/CES nº 251/2004, favorável ao credenciamento da UEM para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância, bem como recebeu autorização para o funcionamento do curso acima mencionado (UEM, 2008a).

Ainda, no ano de 2004, a UEM se submeteu ao Edital nº 001/2004-SEED-MEC (BRASIL, 2004a), do programa de formação de professores, intitulado “Pró-Licenciatura 1”, por meio de envio de um projeto para a oferta de um curso de formação de professores na modalidade a distância. Ao ser contemplada pelo referido Edital, a UEM, no ano de 2006, em parceria com o Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Educação a Distância (MEC/SEED), ofertou o curso de graduação na modalidade a distância, intitulado Normal Superior: Licenciatura para os Anos Iniciais do Ensino Fundamenta I (CNS). Consta que nesse período, uma comissão composta por docentes, de diversas áreas do conhecimento da UEM, elaborou o material didático para esse curso¹¹⁹. Destaca-se outra iniciativa, nessa mesma época, sendo a construção o Bloco H-01, destinado à instalação do Núcleo de Educação a Distância (Nead), órgão responsável pela modalidade a distância na UEM (UEM, 2008b).

De acordo com o projeto pedagógico do referido curso (UEM, 2005), intencionava-se ofertar o CNS¹²⁰, em 8 (oito) Polos Regionais, distribuídos no

¹¹⁸ O referido curso foi desenvolvido de 2001 a 2004.

¹¹⁹ Outras informações sobre o referido Curso podem ser encontradas no Manual do Aluno (UEM, 2006).

¹²⁰ Mediante a instituição das Diretrizes Curriculares para o Curso de Pedagogia (BRASIL, 2006a), a UEM e demais instituições de Ensino Superior que ofertavam o Curso Normal Superior puderam encaminhar ao MEC, um projeto pedagógico solicitando autorização para ofertar o curso de Pedagogia para os egressos do CNS como portadores de diploma de curso superior, com

Estado do Paraná, no entanto, esse curso contemplou 57 (cinquenta e sete) municípios conveniados com o MEC/UEM. O agrupamento dos municípios foi estabelecido de acordo com a localização geográfica em torno dos sete polos, os quais se encontravam nos municípios de Cianorte, Cidade Gaúcha, Diamante do Norte, Goioerê, Paranaíba, Sarandi e Umuarama (OLIVEIRA, 2014).

Em razão do desenvolvimento de algumas iniciativas na modalidade a distância, a UEM se submeteu ao Edital nº 1/2006-SEED/MEC (BRASIL, 2006d), o qual convocava instituições públicas de Ensino Superior a apresentarem propostas de cursos superiores na modalidade de educação a distância, a serem ofertados em polos municipais de apoio presencial. O objetivo do referido Edital remetia à ampliação do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Em atendimento a esse Edital, a UEM apresentou proposta para a oferta do curso de graduação em Pedagogia, na modalidade educação a distância, contemplando 500 vagas (UEM, 2008b).

Em resposta à submissão ao Edital nº 1/2006-SEED/MEC (BRASIL, 2006d), no dia 11 de abril de 2008, por meio do Ofício UAB/DED/CAPES nº 08/2008, a Diretoria de Educação a Distância da CAPES emitiu resultado favorável à UEM. Assim, inicia-se os trâmites, no interior da UEM, para a oferta de cursos no âmbito do Sistema UAB. Assim, em 29 de abril de 2008, por meio dos Ofícios nº 025 a 031/2008-PEN, são realizados encaminhamentos aos departamentos que ofertariam as disciplinas no curso de Pedagogia: Departamento de Geografia (DGE), Departamento de História (DHI), Departamento de Letras (DLE), Departamento de Matemática (DMA), Departamento de Ciências (DCI), Departamento de Biologia Celular (DBC) e Departamento de Teoria e Prática da Educação (DTP), para a apreciação e manifestação quanto a departamentalização, ementas e objetivos das disciplinas que compõem o projeto pedagógico do Curso de Pedagogia (UEM, 2008b).

Na sequência, em 15 de maio de 2008, o projeto pedagógico do curso de Pedagogia, na modalidade EaD, foi aprovado em reunião do Departamento de Fundamentos da Educação (DFE). Recebeu parecer favorável, mediante algumas

aproveitamento de estudos. Assim a UEM, pode ofertar em 2009 o Curso de Pedagogia para os 1850 egressos do CNS (OLIVEIRA, 2014).

ressalvas, em 28 de maio, em reunião do Conselho Departamental do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, em 16 de junho de 2008, em reunião do colegiado de Pedagogia (UEM, 2008b). De acordo com seu projeto pedagógico:

O Curso de Pedagogia tem como objetivo formar profissional para atuar no magistério (Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e formação pedagógica do profissional docente) e gestão do trabalho pedagógico na educação formal e não-formal (UEM, 2008b, p. 13).

Como justificativa para o desenvolvimento desse curso, menciona-se que:

A criação do curso de Pedagogia, na modalidade de Educação a Distância (EaD), é resultado de um processo histórico que tem sua origem na promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei 9394/96, que colocou a formação de professores para as séries iniciais do Ensino Fundamental e da Educação Infantil como prioridade nacional (UEM, 2008b, p. 9).

Após algumas alterações no projeto original do Curso de Pedagogia na modalidade EaD para a primeira oferta da UEM, no âmbito do Sistema UAB, o referido curso passou a apresentar uma Estrutura Curricular dividida em 8 (oito) semestres, totalizando 3.432 horas. A forma de ingresso no mesmo foi realizada pela Comissão Central de Vestibular Unificado, observada a Resolução nº 119/2005-CEP, que regulamenta a oferta de cursos na modalidade de educação a distância (UEM, 2008b).

Ressalta-se que a UEM, como integrante do Sistema UAB, segue suas prerrogativas em relação ao desenvolvimento de cursos na modalidade a distância. Assim, se responsabiliza pela elaboração e aprovação dos projetos pedagógicos dos cursos ofertados em EaD¹²¹, bem como pela elaboração dos materiais didáticos. Cabe aos Polos de Apoio Presencial, localizados nos municípios paranaenses, possuir infraestrutura, como sala de atendimento aos estudantes,

¹²¹ Atualmente, a UEM oferta os seguintes cursos de graduação na modalidade a distância: Administração Pública; Ciências Biológicas; Física; Pedagogia; Tecnólogo em Gestão Pública, além de diversos cursos de Pós-Graduação *Lato Sensu* (Disponível em: <http://www.nead.uem.br/>. Acesso em: 20 ago. 2018).

laboratório de informática, biblioteca, secretaria e recursos humanos, tais como coordenador de Polo, secretário(a) de Polo e tutores presenciais.

Diante do exposto, observa-se a complexidade da estruturação e desenvolvimento da modalidade a distância, no interior da UEM. O processo de desenvolvimento da EaD, na referida instituição de ensino ocorreu por meio de debate entre os diversos departamentos institucionais. Nesse sentido, Mainardes (2006) pode contribuir para essa discussão ao identificar o contexto da prática, como campo de disputa de interesses diversos, nos quais diferentes grupos buscam definir os rumos da política educacional em pauta.

Igualmente, no que concerne ao Sistema UAB, o desenvolvimento dessa política pública no contexto da prática na UEM, gerou um novo debate nessa instituição de ensino, visto que foi preciso toda uma reorganização institucional para passar ao desenvolvimento de tal política, o que conforme o Parecer nº 027/2008-CGE (UEM, 2008) visou, especialmente, ampliar o número de sujeitos atendidos no Ensino Superior, assim como formar mais professores.

Em suma, em face ao referencial teórico adotado nessa pesquisa, o “ciclo de políticas” proposto por Bowe et al (1992), Ball (1994), referenciado e utilizado por Mainardes (2006), Mainardes e Marcondes (2009) e com base na compreensão de que o contexto dos efeitos está diretamente ligado ao contexto da prática na orientação, a retomada do processo histórico do desenvolvimento da modalidade a distância na UEM visa contextualizar sua experiência no âmbito do Sistema UAB, para que na próxima seção, possa se tratar dos efeitos da política propalada pelo Sistema UAB na ótica de seus egressos.

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nas seções anteriores analisou-se como passou a ser realizada a política de formação de professores no Brasil a partir da década de 1990, assim como compreendeu-se o processo de formulação do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), nos contextos da influência, da produção do texto e da prática. Nesta seção, mediante o entendimento de que os contextos encontram-se interligados, analisa-se o contexto dos efeitos da política de formação de professores desenvolvida pelo Sistema UAB, na ótica dos egressos do Curso de Pedagogia, na modalidade a distância da Universidade Estadual de Maringá (UEM), turma 2009.

Para isto, parte-se da legislação em vigor e a produção teórica acerca da formação docente, enfocando a formação inicial, a profissionalização e a valorização docente com vistas a analisar os efeitos produzidos pela política de formação docente no âmbito do Sistema UAB. A análise será realizada com base nos dados obtidos mediante a aplicação do instrumento questionário (Anexo 1) aos egressos do curso de Pedagogia na modalidade a distância, da UEM, turma 2009.

5.1 A pesquisa com egressos

Parte-se do pressuposto de que compreender a perspectiva dos egressos atendidos por programas, projetos e políticas públicas constitui-se um grande desafio visto que, independente do contexto e do nível em que se queira interagir com os pesquisados, requer do pesquisador disponibilidade e atenção, para que se possa atingir o objetivo proposto.

Paul (2015) assinala a pouca experiência brasileira com relação a estudos com egressos. Salaria que algumas pesquisas com egressos foram desenvolvidas na década de 1980. Segundo esse autor, a análise de *sites* na internet identificou que cerca de 32 (trinta e duas) instituições de ensino superior (universidades federais, estaduais e municipais, institutos federais, universidades privadas e faculdades privadas), possuem o “Portal do Egresso”¹²². No entender do autor,

¹²² O “Portal do Egresso” constitui-se mais um procedimento administrativo, do que uma tomada de consciência sobre a importância das informações prestadas pelos egressos para as instituições de ensino superior. Algumas instituições utilizam o Portal simplesmente para o cadastramento de ex-alunos, outras apresentam depoimentos e orientações para quando se candidatarem a empregos,

essas iniciativas de aproximação com ex-alunos se dão, sobretudo, em razão das “[...] exigências do programa de autoavaliação institucional determinado pelo Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior” (PAUL, 2015, p. 320).

Paul (2015) recupera algumas iniciativas de estudos com egressos e identifica que, no Brasil, a primeira pesquisa ocorreu no período de 1958 a 1976, e foi desenvolvida pela Faculdade de Direito do Vale do Paraíba, no Estado de São Paulo. Em 1982, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) promoveu uma pesquisa com graduados de 5 (cinco) cursos (administração, biologia, educação, medicina e química) de 48 (quarenta e oito) instituições de ensino superior. Em 1986, a Universidade Federal do Ceará (UFC) desenvolveu uma pesquisa com egressos de 17 (dezessete) cursos. O autor destacou duas iniciativas relevantes: uma da UFC, de 1989-1990 e outra da Universidade de São Paulo (USP), de 1991-1992.

Paul (2015) afirma que, apesar das pesquisas mencionadas anteriormente, e do “Portal do Egresso”, falta ao Brasil a observação de experiências internacionais (Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, Alemanha e Itália) e de projetos internacionais, como por exemplo, *Columbus*¹²³, dentre outros, além do enfrentamento das dificuldades metodológicas referente a esse tipo de pesquisa.

Mediante as esporádicas pesquisas com egressos, em nosso país, considera-se pertinente e necessário conhecer os efeitos da política desenvolvida pelo Sistema UAB, uma vez que investimentos de recursos públicos foram direcionados à qualificação de professores objetivando elevar o nível de formação dos docentes, a fim de atingir formação em nível superior, possibilitando aos que não possuem tal formação a chance de serem contemplados pela referida política.

Entende-se que dar voz ao egresso de uma dada política pode revelar aspectos desconhecidos e até mesmo impensados pelos formuladores da mesma. Nessa perspectiva, compreende-se que:

e ainda, outras utilizam o Portal para fazerem propagandas de cursos de pós-graduação e de extensão universitária (PAUL, 2015).

¹²³ Associação fundada em 1987, pela Associação Europeia das Universidades e pela Associação das Universidades Latino-americanas, com o objetivo de promover cooperação entre a dois continentes em pesquisa com egressos. Participaram desse projeto 10 (dez) universidades da América Latina e 11 (onze) da Europa. Como resultado, obteve-se um manual que apresenta base para diferentes tipos de pesquisas com inquérito a egressos (PAUL, 2015).

[...] egressos de programas e políticas sociais são sujeitos especialmente interessantes para compreendermos como esses programas e políticas se articulam com a sociedade. Eles são uma fonte privilegiada de informações que permitem entender o alcance, efeitos e conseqüências de uma ação educativa (DAZZANI; LORDELO, 2012, p. 19).

A respeito dos estudos com egressos os autores enfatizam:

Os estudos com egressos é, por definição, uma estratégia que tem como meta conhecer como os participantes ou, se quisermos, beneficiários (SILVEIRA, 2009), efetivamente se apropriam das informações, habilidades e ferramentas supostamente oferecidas pelo programa educativo. Este talvez seja o mais poderoso e informativo meio para entender a eficácia de um programa: como, afinal, a vida, as práticas e os valores dos sujeitos foram realmente influenciados? O que mudou nos valores, no modo de pensar, na inserção social, na participação no universo do trabalho e da cultura que está diretamente associado à participação daquele sujeito naquele programa? (DAZZANI; LORDELO, 2012, p. 18-19).

Diante do exposto, transpondo-se as observações para a análise de políticas públicas, pode-se inferir que conhecer a ótica do egresso acerca de uma dada política constitui-se uma ação relevante que ultrapassa os objetivos e necessidades do pesquisador. Possibilita o conhecimento por parte dos gestores, dos governos e da sociedade dos impactos ou resultados dessas políticas, por outra perspectiva, por vezes não analisada, a dos seus beneficiários.

Na acepção de Silveira e Carvalho (2012, p. 45), os “[...] egressos de políticas sociais se revelam como atores potencializadores de articulação com a sociedade, como fonte de informações que possibilitam retratar a forma como a sociedade avalia [...] estas ações [...]”. Os autores atestam que as informações colhidas com egressos são imprescindíveis para o planejamento e a retroalimentação de políticas destinadas à inclusão social.

Silveira e Carvalho (2012) salientam que, apesar de em algumas áreas da ciência haver resistência a pesquisas de campo, esse trabalho é extremamente viável para se obter informações necessárias para as investigações, tanto para o meio acadêmico, quanto para o profissional. Considera-se que os pesquisados podem nos apresentar uma outra perspectiva sobre a temática estudada.

Concorda-se com as observações de Dazzani e Lordelo (2012) e de Silveira e Carvalho (2012), ao enfatizarem a importância da pesquisa com egressos, a fim

de dar voz a um grupo poucas vezes ouvido, ao conceituarem como um recurso metodológico “extremamente rico”, assim como por caracterizarem como um estudo repleto de complexidades. Dentre as dificuldades encontradas nesse tipo de pesquisa os autores destacam: 1- localização dos sujeitos (dados de contatos com os sujeitos, endereço físico e eletrônico raramente estão atualizados); 2- disponibilidade dos sujeitos em colaborar, por motivo de tempo e de ceder informações pessoais ao pesquisador; e, 3- escassez de material teórico e metodológico que subsidiem as pesquisas com egressos.

5.2 A instituição pesquisada

Conforme apresentado na seção 2 deste estudo, a Universidade Estadual de Maringá (UEM) é uma instituição pública de Ensino Superior localizada ao Noroeste do estado do Paraná. Com sede no município de Maringá/Pr, oferta cursos de graduação na modalidade presencial e a distância. Possui vários Campus Regionais, tais como: Campus Regional de Cianorte, Campus Regional de Goioerê, Campus Regional do Arenito (Cidade Gaúcha), Campus Regional de Diamante do Norte, Campus Regional de Umuarama, Campus Regional do Vale do Ivaí (Ivaiporã), além do Centro de Pesquisa em Porto Rico - Nupélia e a Fazenda Experimental de Iguatemi. A referida instituição oferta, também, cursos de pós-graduação, em nível de especialização, mestrado e doutorado.

De acordo com a página virtual¹²⁴ dessa instituição de ensino, atualmente são ofertados 61 (sessenta e um) cursos de graduação presenciais, 7 (sete) cursos de graduação na modalidade a distância, 70 (setenta) cursos de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) e 56 (cinquenta e seis) cursos de pós-graduação *lato sensu* (especialização).

Dados informados à pesquisadora pelo Núcleo de Educação a Distância da UEM (NEAD/UEM) evidenciam que, no ano de 2018, a UEM ofertou os seguintes cursos de graduação com suas respectivas habilitações, conforme o Quadro 6:

Cursos	Habilitação
Administração Pública	Bacharelado

¹²⁴ Fonte: <http://novo.uem.br/sobre-a-uem/historico>. Acesso: 03 fev. 2019.

Ciências Biológicas	Licenciatura
Física	Licenciatura
História	Licenciatura
Letras/Inglês	Licenciatura
Pedagogia	Licenciatura
Tecnologia em Gestão Pública.	Tecnólogo em Gestão Pública.

Quadro 6: Cursos ofertados pela UEM na modalidade a distância, em 2018

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

5.3 Os participantes da pesquisa e a coleta dos dados

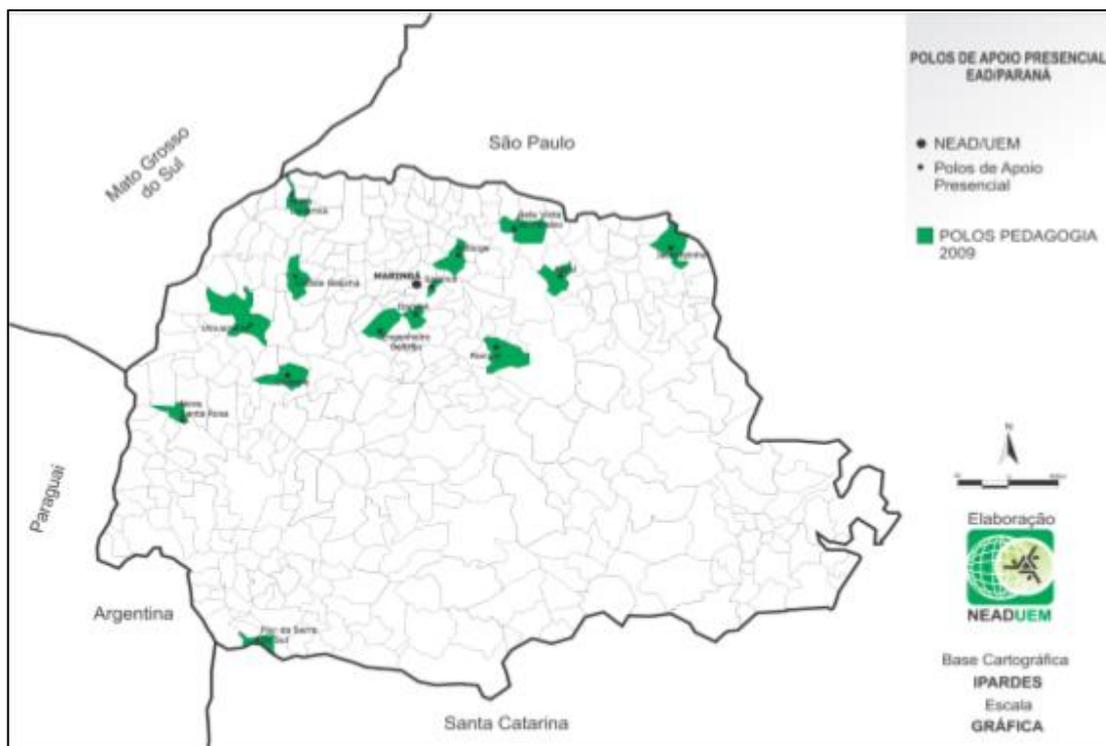
A pesquisa foi realizada com os egressos da primeira turma do Curso de Pedagogia, na modalidade a distância da UEM, turma 2009¹²⁵, desenvolvido no âmbito do Sistema UAB e visava analisar os efeitos da política proposta pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) para a formação de professores da Educação Básica, sob a ótica de seus egressos. O ingresso dos estudantes no referido curso se deu por meio do Vestibular Unificado, realizado pela UEM, no segundo semestre de 2008.

Pretendeu-se contatar o conjunto de 376 (trezentos e setenta e seis) sujeitos nominados na lista dos concluintes do Curso de Pedagogia na modalidade a distância da UEM, ocorrido em 2012. Essa lista de nomes, endereços eletrônicos e telefones foi acessada junto à Diretoria de Assuntos Acadêmicos (DAA), mediante autorização por escrito, da Pró-Reitoria de Ensino da UEM, em março de 2016.

Os egressos da Pedagogia da UEM, na modalidade EaD, turma 2009, pertenciam aos polos de apoio presencial localizados nos seguintes municípios paranaenses: Assaí, Astorga, Bela Vista do Paraíso, Cidade Gaúcha, Engenheiro Beltrão, Faxinal, Flor da Serra do Sul, Goioerê, Itambé, Jacarezinho, Nova Londrina, Nova Santa Rosa, Sarandi e Umuarama, conforme apresenta o Mapa 1.

Mapa 1- Polos de Apoio Presencial – Curso de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009.

¹²⁵ Para maiores informações sobre o Curso de Pedagogia, na modalidade a distância, da UEM, turma 2009, ver (MARTINS, 2013).



Fonte: Nead/UEM (2018).

A coleta de dados ocorreu no período de novembro de 2017 a março de 2018, por meio do instrumento questionário. De acordo com Gil (2012), o questionário pode ser definido como uma técnica de investigação submetida a um conjunto de pessoas com o objetivo de se obter informações acerca de conhecimentos, valores, crenças, expectativas, interesses e percepções. Para o autor, as questões de investigação podem ser fechadas ou abertas. Questões fechadas possibilitam ao pesquisado selecionar a resposta mais adequada à sua opinião. Questões abertas possuem a vantagem de representar mais fielmente as respostas dos pesquisados. No entanto, tem-se como desvantagem a dificuldade do pesquisador em organizar e categorizar essas respostas. Gil (2012) conceitua as questões denominadas dependentes, pois encontram-se ligadas à uma questão fechada, sendo utilizadas quando há a necessidade de maiores esclarecimentos. Nesta pesquisa optou-se pela utilização de questões fechadas, abertas e dependentes.

Para tanto, no mês de novembro de 2017, a pesquisadora estabeleceu um modelo padrão de mensagem de e-mail contendo um pequeno texto explicativo sobre o objetivo do estudo em questão, assim como alguns dados (nome,

instituição que se encontra matriculada na Pós-Graduação e endereço). Nesse *e-mail*, foi enviado um *link* de acesso ao instrumento questionário, elaborado pela pesquisadora no *Google Docs*, juntamente com o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido¹²⁶, aos possíveis sujeitos do estudo, convidando-os a participar da pesquisa¹²⁷. Dessa primeira tentativa, 34 (trinta e quatro) *e-mails* retornaram à caixa de mensagem da pesquisadora, ficando assim evidenciado a desatualização dos endereços eletrônicos, de uma parcela dos egressos do Curso de Pedagogia, na modalidade a distância da UEM.

Foram realizadas outras duas tentativas de contatar os possíveis sujeitos da pesquisa, na segunda quinzena de novembro e na primeira quinzena de dezembro. Após essas três tentativas, obtivemos um resultado de 23 (vinte e três) questionários respondidos. Observou-se, também, que a coleta de dados por meio de correio-eletrônico demanda uma maior quantidade de tempo.

Assim, foi necessário encontrar outra alternativa para dar continuidade a pesquisa. De posse dos nomes completos dos egressos do curso de Pedagogia da UEM, realizou-se a busca por esses sujeitos no *Facebook*¹²⁸. Tal tarefa se tornou um tanto complexa, devido ao fato das pessoas utilizarem partes dos seus nomes, ou apelidos em seus perfis e porquê, primeiramente, teríamos que confirmar com a pessoa se ela havia cursado a Pedagogia na modalidade a distância da UEM, na turma 2009, para na sequência, convidá-la a participar da pesquisa, por meio do *Facebook Messenger*¹²⁹. Somente mediante o aceite do sujeito enviamos o *link* do questionário. Com essa ação, foi possível localizar um pouco mais de 60 (sessenta) pessoas nessa plataforma.

Tendo em vista que a localização desses sujeitos não assegurava a garantia que os mesmos iriam responder o questionário, como de fato ocorreu, outras ações foram empreendidas pela pesquisadora. Uma delas foi entrar em contato com alguns coordenadores dos polos, dos quais esses egressos pertenciam para

¹²⁶ Constitui-se em um documento em que o pesquisador convida os possíveis pesquisados a participarem da pesquisa, esclarecendo o objetivo da mesma, assim como, atesta a seriedade do estudo em questão, garantindo o anonimato dos sujeitos da pesquisa e a confiabilidade na transcrição dos dados.

¹²⁷ A pesquisa de campo foi aprovada pelo Comitê Permanente de Ética em Pesquisa com Seres Humanos (Copep), UEM, em junho de 2017.

¹²⁸ Plataforma de rede social criada em 2004, por Mark Zuckerberg, nos Estados Unidos.

¹²⁹ Serviço de mensagens instantâneas que possibilita a comunicação por mensagem escrita e vídeo.

atualizar contatos. Em alguns polos, não foi possível realizar esse contato, por conta de que já haviam trocado de coordenador. Dessa iniciativa conseguimos localizar mais alguns sujeitos, devido à contribuição efetiva dos coordenadores em atualizar endereços eletrônicos e, até mesmo, de reencaminhar nosso convite para a participação no referido estudo, aos possíveis membros da pesquisa.

Na tentativa de conhecer a percepção sobre os efeitos da política proposta pelo Sistema UAB, desenvolvida pela UEM, no curso de Pedagogia, na modalidade a distância, turma 2009, de um maior número de egressos, empreendeu-se outra tentativa de localizá-los. De posse dos contatos telefônicos, dos mesmos, selecionou-se os números de celulares, os quais pesquisamos os que utilizavam o *WhatsApp*¹³⁰. No mês de janeiro de 2018, a pesquisadora adicionou em seu celular todos os contatos disponíveis na lista dos egressos e enviou mensagem para cada um se apresentando e questionando se havia realizado o curso de Pedagogia, na modalidade a distância, da UEM, turma 2009. Após a resposta favorável do possível sujeito pesquisado, a pesquisadora o convidava a participar do estudo e, para os que aceitaram, foi enviado o *link* de acesso ao questionário.

Registra-se, que conseguimos localizar 154 (cento e cinquenta e quatro) pessoas por meio da ferramenta *WhatsApp*. Desse total, 27 (vinte e sete) pessoas não responderam e as demais concordaram em participar da pesquisa. Mediante o exposto, considera-se que em particular, o *WhatsApp* se apresentou como uma ferramenta fundamental para a localização dos sujeitos desta pesquisa, possibilitando a divulgação do referido estudo.

Destaca-se, ainda, que dos egressos localizados pela pesquisadora, via *e-mail*, *Facebook Messenger* e *WhatsApp*, apenas 5 (cinco) disseram que não gostariam de participar da pesquisa, justificando a falta de tempo para responder ao questionário. Constatou-se que várias pessoas que aceitaram colaborar com esse estudo não responderam ao questionário. Nesse sentido, concordamos com Dazzani e Lordelo (2012) ao apresentarem as dificuldades de se localizar os possíveis sujeitos da pesquisa por conta da desatualização dos endereços e dos mesmos aceitarem disponibilizar um tempo para participar do estudo.

¹³⁰ Aplicativo multiplataforma de mensagens instantâneas, criado em 2009. Permite a troca de mensagens de voz e de texto, documentos em PDF, imagens, vídeos e ligações, por meio de uma conexão com a internet.

Em suma, a pesquisadora continuou tentando localizar os egressos do curso de Pedagogia na modalidade a distância, da UEM, turma 2009, até o mês de março de 2018. Assim, conseguimos conhecer a percepção sobre os efeitos da política proposta pelo Sistema UAB, desenvolvida pela UEM, de 126 (cento e vinte e seis) egressos, que equivale a 33,51% do total da turma pesquisada, objeto de análise no tópico seguinte.

Por fim, considera-se que a dificuldade de se localizar esses egressos se deu, em especial, pelo fato, de que a pesquisa de campo ocorreu 6 (seis) anos após o término do curso pesquisado. Vários endereços eletrônicos e telefônicos se encontravam desatualizados. No entanto, o referido estudo tornou-se possível devido ao conjunto de ações desenvolvidas pela pesquisadora, em consonância com a orientadora, pela mobilização dos coordenadores de polo e dos próprios egressos ao se prontificarem a localizar algum colega de estudo no curso em questão. Considera-se que as constantes mudanças de estratégias, por parte da pesquisadora, para conseguir interagir com o possível sujeito da pesquisa, revelam a dinamicidade de um estudo de campo.

5.4 A perspectiva dos egressos do curso de Pedagogia a Distância, da UEM, no âmbito do Sistema UAB

Com base nas orientações do “ciclo de políticas” proposto por Bowe et al (1992), Ball (1994), referenciado e utilizado por Mainardes (2006), Mainardes e Marcondes (2009), ao tratarem mais especificamente sobre os efeitos de uma política, procura-se identificar os benefícios e limitações da política desenvolvida pelo Sistema UAB na perspectiva de seus egressos. Aliado ao “ciclo de políticas”, utilizar-se-á a “análise de conteúdos” descrita por Bardin (2016).

Na acepção de Bardin (2016), a “análise de conteúdos” se caracteriza como uma técnica em que o pesquisador manipula documentos que devem ser descritos e interpretados de forma a inferir sentidos. Tais documentos podem ser suscitados pelas necessidades de estudo (questionários, testes e experiências) ou documentos naturais, produzidos espontaneamente na realidade. Portanto, nesta etapa deste estudo, optou-se por trabalhar com documentos suscitados (questionários), pela necessidade de conhecer a percepção dos egressos do Curso

de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009, sobre os efeitos da política desenvolvida pelo Sistema UAB.

A investigação sobre os efeitos da política proposta pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), desenvolvida pelo curso de Pedagogia, na modalidade a distância da UEM, turma 2009, busca conhecer os benefícios e limitações dessa política para a formação de professores da Educação Básica. Assim, para o conhecimento desses efeitos, procurou-se considerar o perfil dos egressos e três categorias de análise, indissociáveis ao se tratar da formação docente: 1- formação inicial de professores; 2- profissionalização docente; e 3- valorização profissional, expressas no Quadro 7. Isso sem perder de vista possíveis efeitos inesperados, ou seja, aquilo que ocorreu com o egresso e que não estava previsto nos objetivos da política desenvolvida pelo Sistema UAB.

Categorias	Aspectos investigados
Formação inicial de professores	Experiência de escolarização anterior ao Curso de Pedagogia da UEM, turma 2009; Principais razões de ingresso no Curso de Pedagogia da UEM; Dificuldades e facilidades encontradas no Curso de Pedagogia da UEM; Atendimento às expectativas de formação; Ocupação anterior à realização do Curso de Pedagogia da UEM; Vínculo empregatício anterior à realização do Curso de Pedagogia da UEM.
Profissionalização docente	Ocupação posterior à conclusão do Curso de Pedagogia da UEM, turma 2009; Profissão atual;

	<p>Vínculo empregatício posterior à conclusão do Curso de Pedagogia da UEM;</p> <p>Forma de ingresso no trabalho;</p> <p>Percepção do egresso sobre maior facilidade de acesso a trabalhos na área da Educação, após a conclusão do Curso de Pedagogia da UEM.</p>
Valorização profissional	<p>Atuação em município/estado que possuam Plano de Cargos e Salários;</p> <p>Percepção do egresso sobre sua atual valorização profissional;</p> <p>Melhorias ocorridas na vida profissional do egresso;</p> <p>Melhorias em outras áreas da vida do egresso;</p> <p>Efeitos inesperados.</p>

Quadro 7: Categorias de Análise: aspectos investigados

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

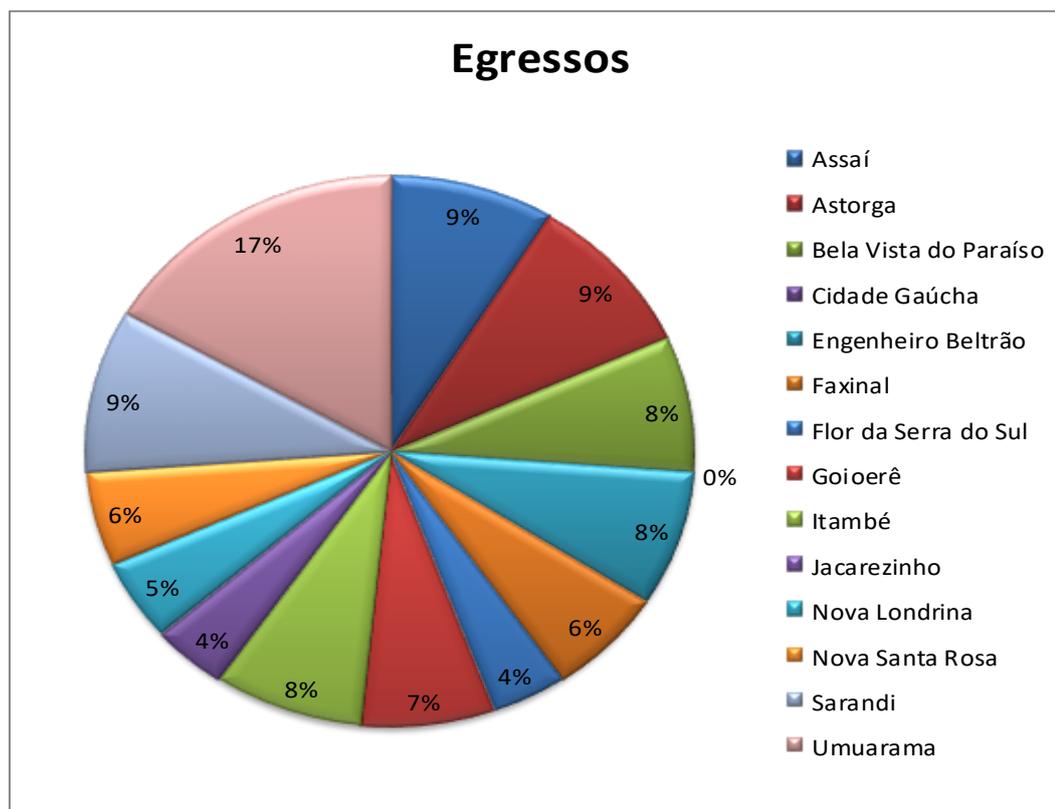
5.4.1 Perfil dos egressos

A rigor, considera-se como perfil as características de identificação dos participantes deste estudo, tais como: município/polo a que pertenciam, gênero e faixa etária. A pesquisa de campo com os egressos do Curso de Pedagogia, na modalidade a distância da UEM, turma 2009, se concretizou com uma amostragem composta por 126 (cento e vinte e seis) sujeitos que concordaram em participar desse estudo.

Procurou-se conhecer em quais municípios do Estado do Paraná os egressos estudaram. A partir das respostas constatou-se que os pesquisados cursaram Pedagogia na modalidade a distância no âmbito do Sistema UAB, ofertado pela UEM no seguintes Polos de Apoio Presencial: Assaí (11 egressos), Astorga (12 egressos), Bela Vista do Paraíso (10 egressos), Engenheiro Beltrão

(10 egressos), Faxinal (8 egressos), Flor da Serra do Sul (5 egressos), Goioerê (9 egressos), Itambé (10 egressos), Jacarezinho (5 egressos), Nova Londrina (6 egressos), Nova Santa Rosa (7 egressos), Sarandi (12 egressos) e Umuarama (21 egressos), conforme o Gráfico 1¹³¹.

Gráfico 1: Polos a que pertenciam os egressos do Curso de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

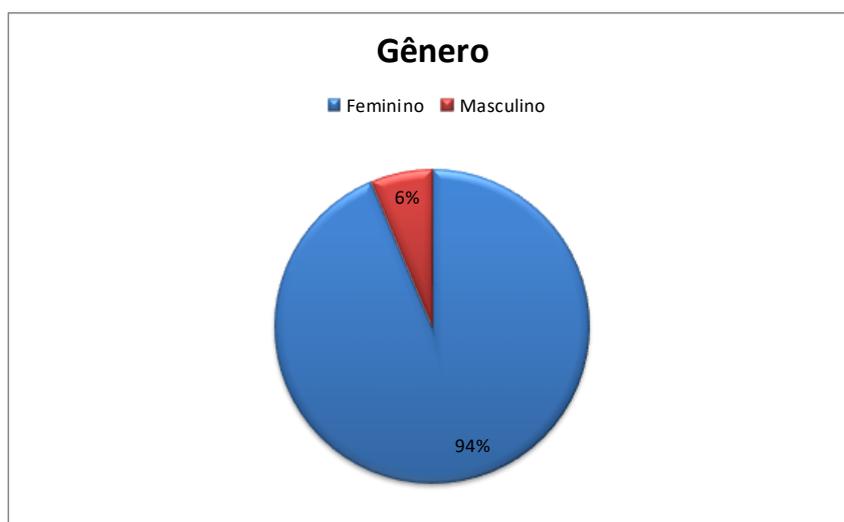
Mediante a observação dos dados dos polos a que os egressos pertenciam, observa-se que tivemos um número mais expressivo de respondentes no Polo de Umuarama com 21 (vinte e um) egressos, seguido dos Polos de Astorga e Sarandi, com 12 (doze) egressos cada um.

No que se refere ao gênero dos participantes desse estudo, constatou-se que 118 (cento e dezoito) egressos são do gênero feminino e 8 (oito) egressos são do gênero masculino. Embora não tenhamos obtido as respostas dos 376

¹³¹ Não contamos com a participação dos egressos do polo de Cidade Gaúcha.

(trezentos e setenta e seis) egressos do Curso de Pedagogia na modalidade da UEM, turma 2009, tanto no total de concluintes, quanto nos sujeitos que responderam ao questionário, constatou-se o que Gatti (2010) já havia apontado, que no Brasil há uma feminização da docência, e que isso ocorre desde o final do século XIX, com a criação das Escolas Normais, em que mulheres foram recrutadas para trabalhar no magistério (Gráfico 2).

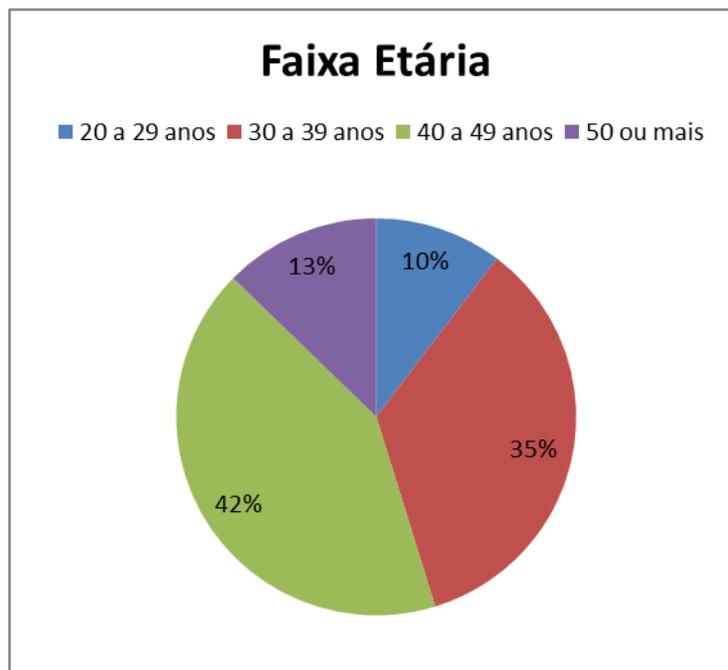
Gráfico 2: Gênero dos egressos do Cursos de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

No tocante a faixa etária dos egressos, constatou-se que 13 (treze) dos pesquisados, ao responderem ao questionário possuíam de 20 a 29 anos; de 30 a 39 anos de idade, 44 (quarenta e quatro); possuíam entre 40 e 49 anos de idade, 53 (cinquenta e três); e com 50 anos ou mais, 16 (dezesesseis) sujeitos. Para tanto, é importante lembrar que a pesquisa de campo com os egressos foi realizada seis anos após a conclusão do Curso de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009. Ver Gráfico 3.

Gráfico 3: Faixa etária dos egressos do Curso de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Em suma, no tocante ao perfil dos egressos do Curso de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009, constatou-se a predominância do gênero feminino (94%). Em relação à faixa etária dos egressos, embora a maior incidência de egressos encontre-se entre 40 a 49 anos de idade, no momento da pesquisa de campo, deve-se levar em conta que os mesmos iniciaram o curso em 2009. Destaca-se ao observar o número de polos em que os egressos pertenciam e os diversos municípios atendidos em várias regiões do Estado do Paraná, o potencial de expansão e interiorização do Ensino Superior assumido pelo Sistema UAB, assinalado por autores como Cruz (2007), Silva (2011), Mandeli (2014) e Wunsch (2014) em suas pesquisas.

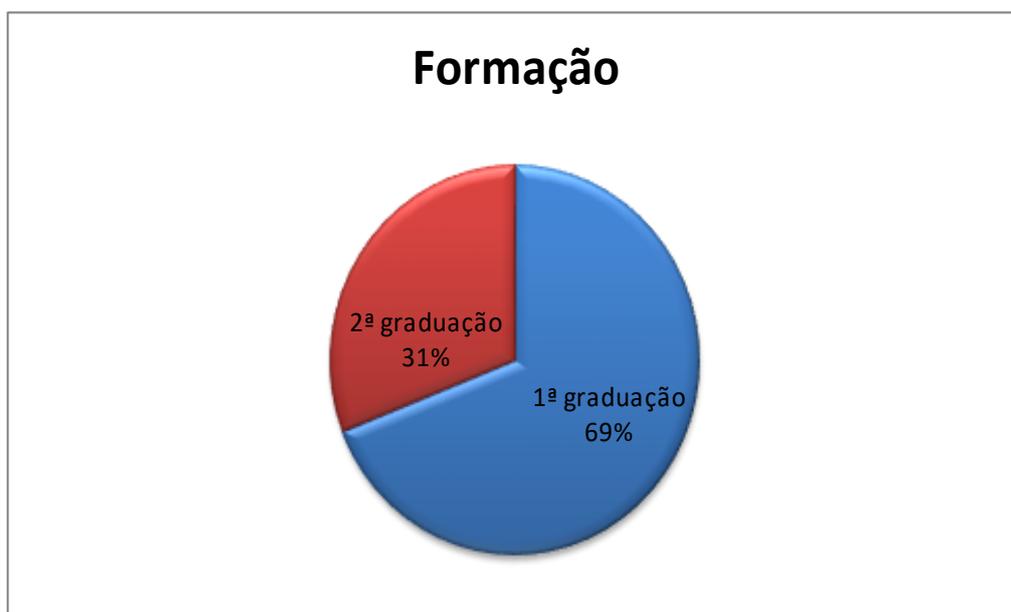
5.4.2 Formação dos egressos

Em nosso país, a formação mínima admitida para atuar como professor na Educação Básica encontra-se regulamentada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDBEN nº 9394/96 (BRASIL, 1996b), bem como no Plano Nacional de Educação, PNE 2014-2024 - Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014). Nessa direção, o Sistema UAB propõe em seu primeiro objetivo "I - oferecer, prioritariamente, cursos

de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica;" (BRASIL, 2006c).

Interessa-nos conhecer o nível de escolaridade dos egressos, anterior à realização do Curso de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009, com vistas a verificar se já haviam realizado ou não algum curso em nível superior. Nesse sentido, constatou-se que 39 (trinta e nove) dos sujeitos pesquisados haviam realizado outro curso de graduação e que para 87 (oitenta e sete) egressos, a Pedagogia EaD/UEM foi sua primeira graduação. Por meio da análise desses dados é possível inferir que o Sistema UAB se constitui em uma importante oportunidade para que as pessoas tenham acesso ao Ensino Superior. Neste estudo, constatou-se que pessoas de várias localidades do Estado do Paraná puderam realizar sua primeira graduação por conta da política proposta por tal Sistema. Ver Gráfico 4.

Gráfico 4: Nível de escolaridade dos egressos, anterior à realização do Curso de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009

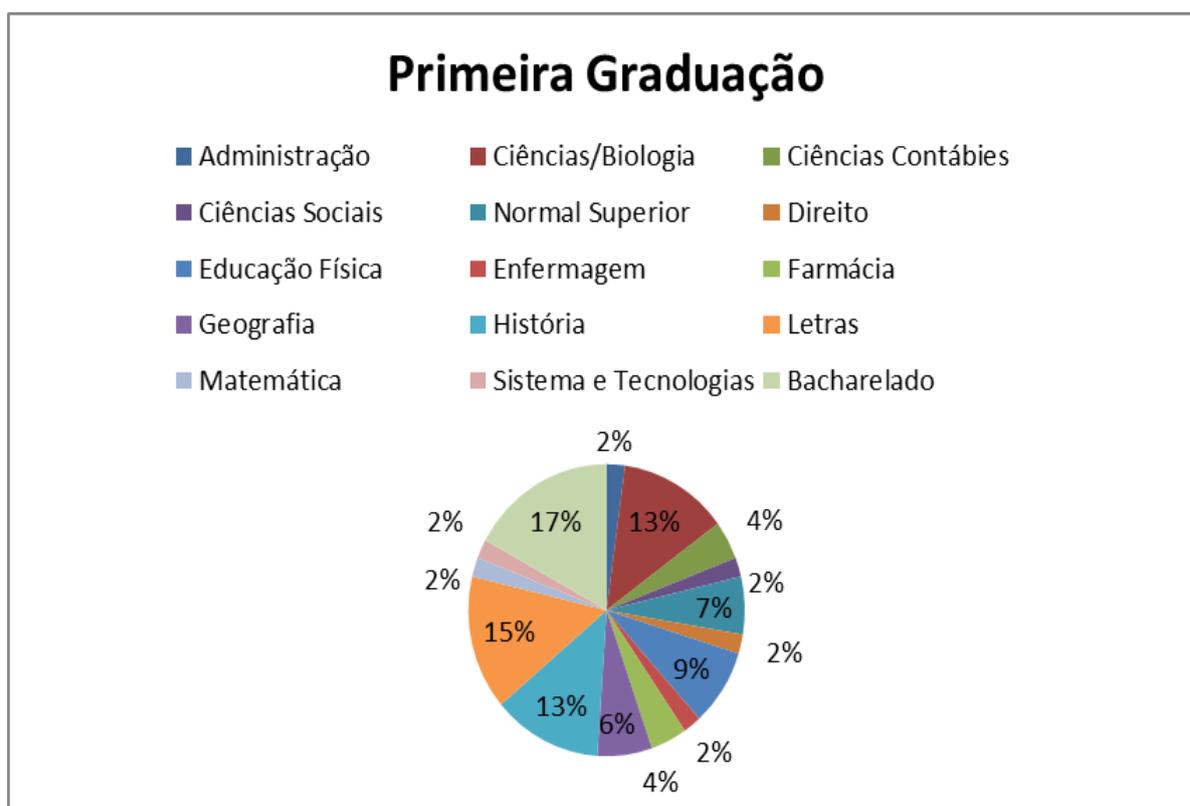


Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Com relação aos respondentes que afirmaram ter realizado algum curso superior, anterior à Pedagogia EaD/UEM, verificou-se que 39 (trinta e nove) sujeitos haviam realizado os cursos de graduação relacionados a seguir: Administração 1 (um), Ciências/Biologia 6 (seis), Ciências Contábeis 2 (dois), Ciências Sociais 1

(um), Curso Normal Superior 3 (três), Direito 1 (um), Educação Física 4 (quatro), Enfermagem 1 (um), Farmácia 2 (dois), Geografia 3 (três), História 6 (seis), Letras 7 (sete), Matemática 1 (um) e Sistemas e tecnologias 1 (um). Registra-se ainda, que 8 (oito), dos 39 (trinta e nove) pesquisados não haviam cursado algum tipo de licenciatura, conforme Gráfico 5.

Gráfico 5: Graduação anterior ao Curso de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009

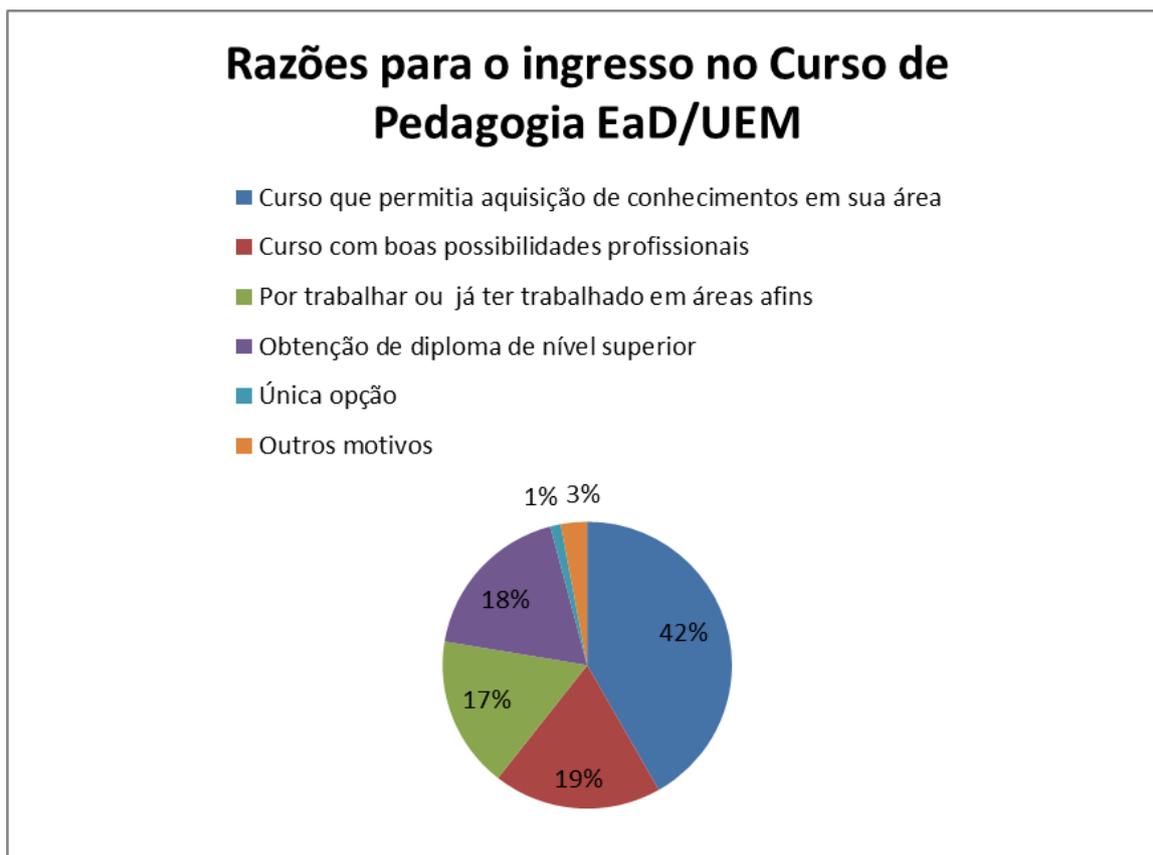


Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Ao investigar sobre as principais razões de ingressarem no Curso de Pedagogia da UEM, na modalidade a distância, optou-se pela formulação de uma questão fechada, com a possibilidade dos pesquisados indicarem outras opções, não descritas pela pesquisadora. Os pesquisados poderiam assinalar no máximo 3 (três) razões de terem escolhido realizar esse curso. Obtivemos as seguintes respostas: 71 (setenta e um) egressos responderam que ingressaram na Pedagogia EaD/UEM por ser um curso que permitia aquisição de conhecimentos em sua área de interesse; 32 (trinta e dois) sujeitos devido ser um curso com boas

possibilidades profissionais; 29 (vinte e nove) pesquisados optaram por esse curso por trabalhar ou já ter trabalhado em áreas afins; 31 (trinta e um) disseram que era para a obtenção de diploma de nível superior; 2 (dois) responderam que se tratava da única opção e 5 (cinco) pessoas indicaram outros motivos, conforme Gráfico 6.

Gráfico 6: Razões para o ingresso no Curso de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

No que tange às outras razões para terem realizado o curso de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009, cinco egressos afirmaram que:

Por se tratar de uma instituição pública, gratuita e idônea. E pelas minhas pesquisas, a UEM sempre está entre as 3 melhores universidades do Paraná. Por assim ser, uma universidade de grande renome estadual e federal, não iria a bel prazer, ofertar um ensino de má qualidade vindo a denegrir a sua conceituada imagem. E como aprendi na UEM! Devemos objetivar o ensino

público, gratuito, laico e de qualidade. Isso eu posso garantir que a UEM possui (Egresso 1)¹³².

Para uma habilitação específica na área que atuo (Egresso 2).

Já havia estagiado na educação infantil, porém a minha graduação não me dava o direito a prestar concurso no mesmo município que resido. Por isso decidi fazer pedagogia (Egresso 3).

Por fazer meu horário de estudos (Egresso 4).

Por ser um curso próximo a minha casa, não sendo necessário, portanto, um maior deslocamento (Egresso 5).

As justificativas apresentadas pelos egressos revelam que a opção de cursar a Pedagogia EaD/UEM foi motivada, sobretudo, pela necessidade de adquirir conteúdos na área de interesse e não apenas para atender a legislação expressa no Artigo 62, da LDBEN - Lei nº 9.394/96, ao enfatizar que a formação de professores da Educação Básica deve ocorrer em nível superior. Dentre as respostas, constatou-se que 18% realizaram o referido curso para atender os aspectos legais. Uma parcela dos pesquisados, 19%, atribuiu a escolha em razão das boas possibilidades profissionais que o curso oferece e, ainda, por já terem trabalhado em áreas afins, 18%.

Ao serem inquiridos acerca das facilidades encontradas no decorrer da realização do Curso de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009, observamos que no entender dos egressos¹³³:

Facilidade a flexibilidade de horário para estudo. As tutoras presenciais foram excelentes (Egresso).

Facilidades por ser um curso a distância e ter uma plataforma de ensino perfeita através do site (Egresso).

Pela comodidade e pelas "facilidades" que essa modalidade oferece, ou seja, você ter tempo suficiente, poder administrar o tempo, para cursar o ensino superior, em que o interesse e a interação são pré-requisitos para uma boa formação, pois praticamente se trata de um ensino "a domicílio". Assim não perdemos tempo e os gastos financeiro são menores, pois para

¹³² Os números 1, 2, 3, 4, e 5 após o termo "Egresso" têm o objetivo de enumerar os cinco sujeitos que apontaram outras razões para a realização do Curso de Pedagogia EaD/UEM.

¹³³ As respostas dos egressos foram copiadas exatamente como os egressos escreveram no questionário.

deslocarmos até uma faculdade mais próxima, que no meu caso específico seria aproximadamente 50 km, ou seja 100 km de ida e volta, além do desgaste mental, físico e financeiro (pedágio/gasolina, manutenção do automóvel). Em suma, o EaD democratizou e interiorizou o ensino superior, oportunizando pessoas que se encontravam com dificuldades diversas, mas com muita vontade de cursar uma faculdade (Egresso).

O curso era perto da minha casa e como era modalidade à distância eu poderia trabalhar, cuidar da minha família e estudar e eu precisava de um curso superior (Egresso).

No decorrer do curso o que facilitou foram a gratuidade do material (livros didáticos), as videoaulas esclarecedoras, o fato de estudar em casa e a interação com tutores e professores (Egresso).

AS FACILIDADE FORAM OS MATERIAIS FORNECIDOS, AS WEB AULAS (Egresso).

Facilidade foi a possibilidade de fazer um curso na cidade onde moro (Egresso).

Disponibilidade de materiais, bem como vídeo-aulas, entre outros (Egresso).

Estudo com horário ajustado ao tempo de cada pessoa. Próximo de casa, gratuito (Egresso).

Como facilidade posso mencionar a questão de estudar em uma Universidade de qualidade em minha cidade (Egresso).

O ensino a distância facilitou a minha vida, sempre quis fazer esse curso, mas por causa da família era difícil ter que deslocar pra outro município (Egresso).

Não foi difícil e nem muito fácil, teve que ter muita dedicação e muita vontade em aprender, conciliar trabalho, casa e estudo. Trabalho em Londrina e percorro estrada todos os dias ida e volta, até hoje (Egresso).

Como já possuía um curso superior na modalidade presencial, não percebi muitas dificuldades no desenvolvimento do curso de Pedagogia-EaD (Egresso).

Poder dialogar via Moodle a qualquer momento, além de poder ir ao polo várias vezes na semana para tirar dúvidas com a tutora (Egresso).

Facilidade: poder escolher em determinados momentos como e quando estudar (Egresso).

A facilidade foi a interação facilitada pela internet. Como na cidade que moro não tem polo de apoio presencial, pude estudar muito em casa (Egresso).

Um curso que permite a aquisição de conhecimentos na área da pedagogia e da tecnologia (Egresso).

Acesso a vários livros e aulas disponíveis no sistema (Egresso).

MUITO APOIO DE TODA A EQUIPE DO POLO (Egresso).

Todo o material foi sem custo. As dúvidas que tínhamos eram esclarecidas no fórum da disciplina (Egresso).

Facilidade: ótimo material didático e professores, comodidade e organização do tempo (Egresso).

Observa-se que as facilidades, descritas pelos egressos do Curso de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009, não se diferem daquelas apontadas na revisão de literatura desta tese (item 2.5), em que a educação a distância vem possibilitando novas forma de interação entre (aluno, tutor, professor) e de que o Sistema UAB, ao possibilitar a interiorização das universidades tem atendido pessoas que, por diversas situações/motivos, não cursariam o Ensino Superior.

Evidenciou-se, também, que, embora a revisão de literatura, tenha revelado como limitação o contingente de recursos humanos nos cursos na modalidade a distância, esta pesquisa apontou para outra direção, os egressos do curso estudado, atestaram a qualidade do trabalho dos professores, o bom atendimento dos tutores a distância e do Polo de Apoio Presencial. Em relação aos materiais didático-pedagógicos, os egressos avaliaram positivamente a qualidade dos materiais, bem como a forma de acesso e distribuição dos mesmos.

A respeito das dificuldades encontradas no decorrer da realização do Curso de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009, os egressos informaram:

A dificuldade que eu encontrei, por ser meu primeiro curso superior tinha que fazer vários trabalhos e surgia algumas dúvidas, que às vezes eram mais difíceis para serem sanadas por não ter acesso a internet diariamente (Egresso).

Dificuldade: as leituras dos livros apresentados pelos autores das disciplinas sempre muito importantes e necessárias, por falta de tempo (Egresso).

As maiores dificuldades estavam relacionadas o acesso à internet, e organização do tempo de estudo, para cumprir os prazos de entrega das tarefas (Egresso).

Senti muita dificuldade na disciplina de matemática, pois é bem difícil você aprender como ensinar matemática. No 1º ano foi cansativo, pois eram disciplinas somente teóricas (Egresso).

POR SER A DISTÂNCIA NÃO SE TORNA UM CURSO FÁCIL E SIM MAIS DIFÍCIL, POIS REQUER MAIS COMPROMETIMENTO DOS ALUNOS, ENTÃO A UNIVERSIDADE DEVE OFERTAR OS MESMOS DEVERES E DIREITOS QUE UM ALUNO DO PRESENCIAL TEM (Egresso).

Dificuldade foi em adquirir o hábito e compromisso de estudar sem estar na sala de aula todos os dias (Egresso).

Dificuldades: não ter a presença do professor, dúvidas respondidas pelos professores online, estudo solitário (Egresso).

Dificuldade de me deslocar para outra cidade/polo (Egresso).

Difícil, pois no meu ponto de vista temos que estudar bem mais para entender as matérias (Egresso).

A troca de mensagens com professores a distância que não é imediata (Egresso).

As maiores dificuldades foram: a grande quantidade de trabalhos, o tempo para a realização dos mesmos e os estágios que só puderam ser realizados na cidade polo do curso (Egresso).

Dificuldade com disciplinas da área de exatas (Egresso).

Dificuldade - Não ter um professor online para tirar as dúvidas no horário que eu estudava e fazia meus trabalhos, nas madrugadas (Egresso).

Penso que as dificuldades fazem parte deste processo, estágios, pesquisas, distâncias, mas que valeram a pena foram 4 anos de muito empenho e determinação (Egresso).

A principal dificuldade foi me adaptar a estudar sem ter o contato presencial diário do professor (Egresso).

Dificuldade: Poucas webs aulas (Egresso).

Encontrei certa dificuldade em ter que me programar para conseguir realizar todas as atividades do curso dentro dos tempos previstos. Tive problemas com a falta de internet, em alguns dias (Egresso).

Dentre as principais dificuldades encontradas pelos egressos menciona-se a adaptação do aluno à organização do curso na modalidade a distância, da divisão do trabalho entre professores, tutores e técnicos. Observou-se em várias respostas

que o estudante recorre ao modelo de educação já utilizado por ele, o ensino presencial, relatando a necessidade de encontrar-se frente a frente com o professor.

Identificou-se que na concepção do egresso, o curso na modalidade a distância se torna mais difícil, pois requer maior disciplina, empenho e dedicação do aluno em relação à realização das leituras e outras atividades propostas pelos docentes das diferentes disciplinas curriculares. A dificuldade ou a disponibilidade de tempo para o acesso à internet também foi apresentada como fator limitador para o acesso ao professor e ao tutor.

Em uma outra questão, objetivando avaliar o grau de satisfação em relação a licenciatura realizada, perguntou-se aos egressos se o Curso de Pedagogia EaD/UEM atendeu suas expectativas de formação. Desse questionamento obtivemos as seguintes respostas: 93 (noventa e três) sujeitos atestaram que o curso atendeu completamente suas expectativas de formação; 32 (trinta e dois) do grupo pesquisado informaram que atendeu parcialmente às suas expectativas; e 1 (um) sujeito informou que o curso não atendeu suas expectativas de formação. Ver Gráfico 7.

Gráfico 7: Expectativas de formação do egresso sobre o Curso de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

A partir das respostas dos 126 (cento e vinte e seis) pesquisados, constatou-se que 60 (sessenta) sujeitos trabalhavam na área da Educação quando ingressaram no Curso de Pedagogia EaD/UEM e que 66 (sessenta e seis) pessoas não trabalhavam na Educação, ao iniciarem esse Curso (Gráfico 8).

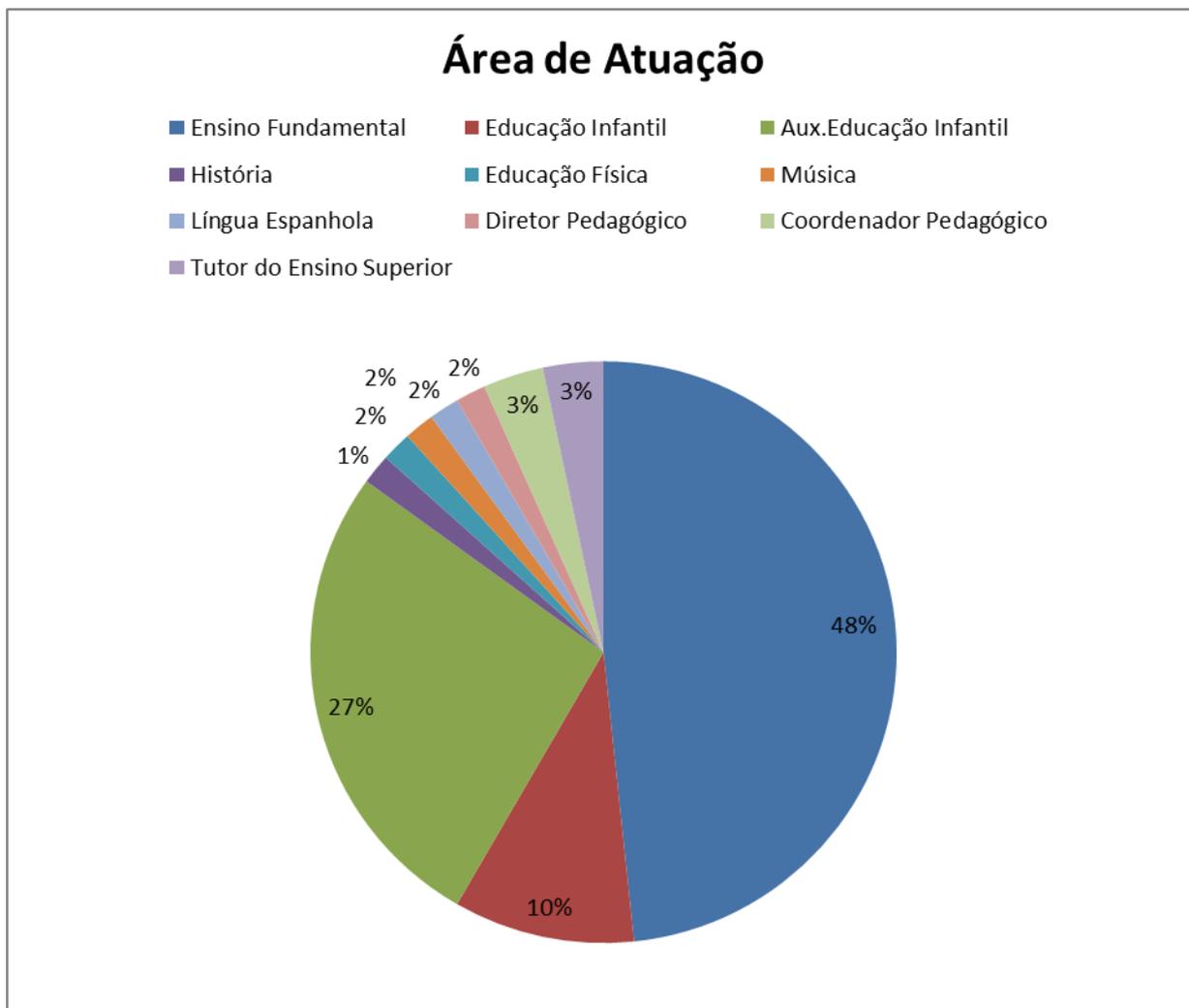
Gráfico 8: Trabalho na Educação ao ingressar no Curso de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Com relação aos 60 (sessenta) pesquisados que afirmaram trabalhar na Educação ao iniciarem o Curso de Pedagogia EaD/UEM, indagamos a atividade desempenhada. Constatou-se que 29 (vinte e nove) pessoas atuavam como professor do Ensino Fundamental I; 6 (seis) como professores da Educação Infantil; 16 (dezesseis) egressos desempenhavam a função de auxiliar em Centros de Educação Infantil; professor de História 1 (um); professor de Educação Física 1 (um); professor de Música 1 (um); professor de Língua Espanhola 1 (um); Diretor Pedagógico 1 (um); Coordenador Pedagógico 2 (dois); e professor-tutor do Ensino Superior 2 (dois), conforme Gráfico 9.

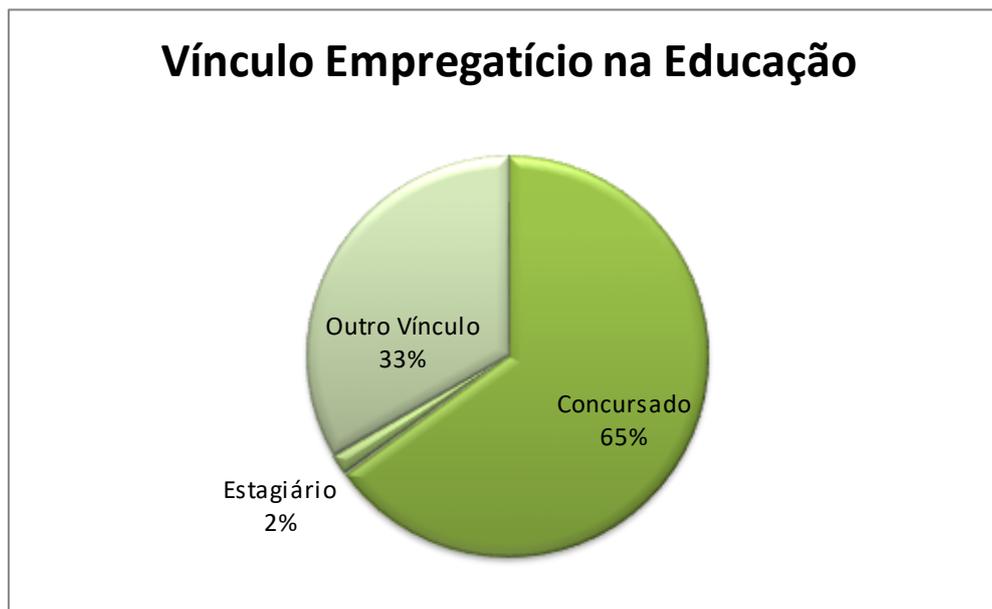
Gráfico 9: Atividade desempenhada na Educação ao iniciarem o Curso de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Sobre o vínculo empregatício dos que afirmaram trabalhar na área da Educação (60 sujeitos) ao ingressarem no Curso de Pedagogia EaD/UEM, observou-se que: 39 (trinta e nove) indicaram que eram concursados; 1 (um) sujeito denominou-se estagiário; e 20 (vinte) egressos apontaram outro vínculo. Ver Gráfico 10:

Gráfico 10: Vínculo empregatício na Educação anterior a realização do Curso de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Diante do exposto, em relação a formação inicial de professores para atuarem na Educação Básica constatou-se com esta pesquisa, que o aspecto formativo prevaleceu ao optarem por cursar a Pedagogia EaD/UEM, em detrimento do atendimento ao quesito legislação. Assim, é possível inferir que a disponibilidade dos sujeitos em cursar a Pedagogia EaD/UEM, turma 2009, está diretamente ligada ao desejo de ampliar o nível de escolarização, com vista à melhoria da qualidade da Educação, conforme explica Maués (2011) ao se referir as orientações da Organização de Cooperação de Desenvolvimento Econômico (OCDE) para países em desenvolvimento, como o Brasil.

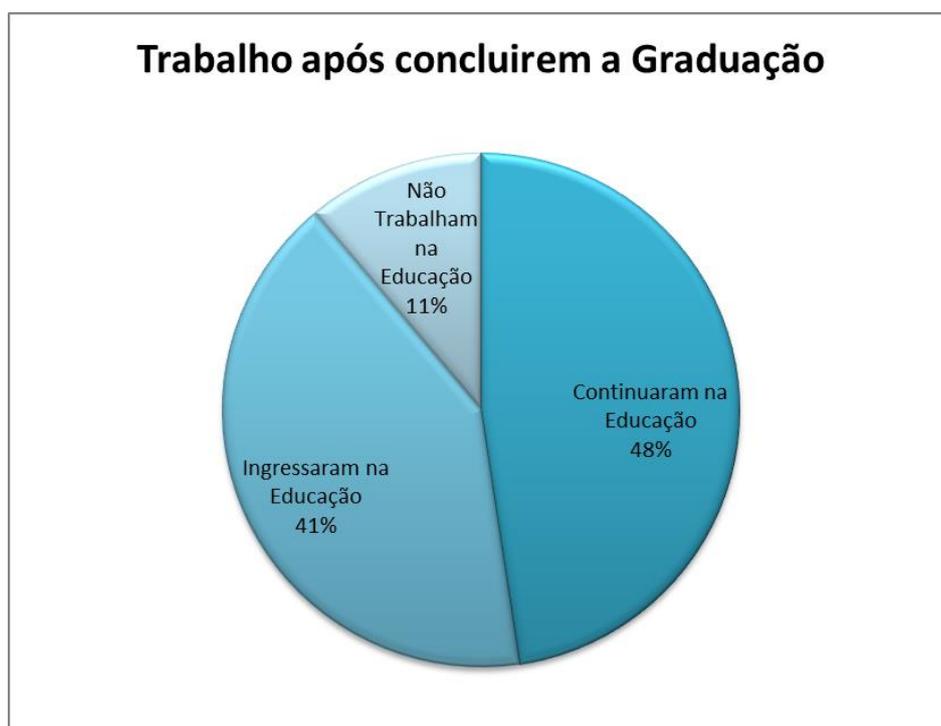
5.4.3 Profissionalização docente

Autores como Hypólito (1999), Guimarães (2004, 2009), Nóvoa (1997, 2017), Veiga, Araújo e Kapuziniak (2005) assinalam que a profissionalização docente constitui-se em um processo complexo que tem sua origem na formação inicial do professor. No entanto, consideram que a profissionalização ultrapassa a formação inicial, ou seja, encontra-se diretamente ligada a uma série de etapas que o professor percorre dentro de sua profissão, em que a atividade de ensinar, ganha *status* de profissão. Nesse sentido, o conceito de profissionalização está

diretamente ligado ao percurso formativo, no qual o ensinar perde o caráter espontâneo tornando-se profissão. Esses autores enfatizam que além da formação inicial, a profissionalização docente inclui melhores condições de trabalho e remuneração.

Diante do exposto, ao questionarmos sobre a profissionalização, com base nos autores citados, procuramos verificar junto aos egressos do Curso de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009, se após concluírem o referido curso continuaram trabalhando, passaram a exercer ou não atividades na área da Educação. Assim, constatamos que: 60 (sessenta) egressos continuaram trabalhando na Educação, 52 (cinquenta e dois) iniciaram trabalho na Educação e 14 (quatorze) não estão trabalhando na Educação, conforme Gráfico 11.

Gráfico 11: Trabalho na Educação após concluírem o Curso de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009



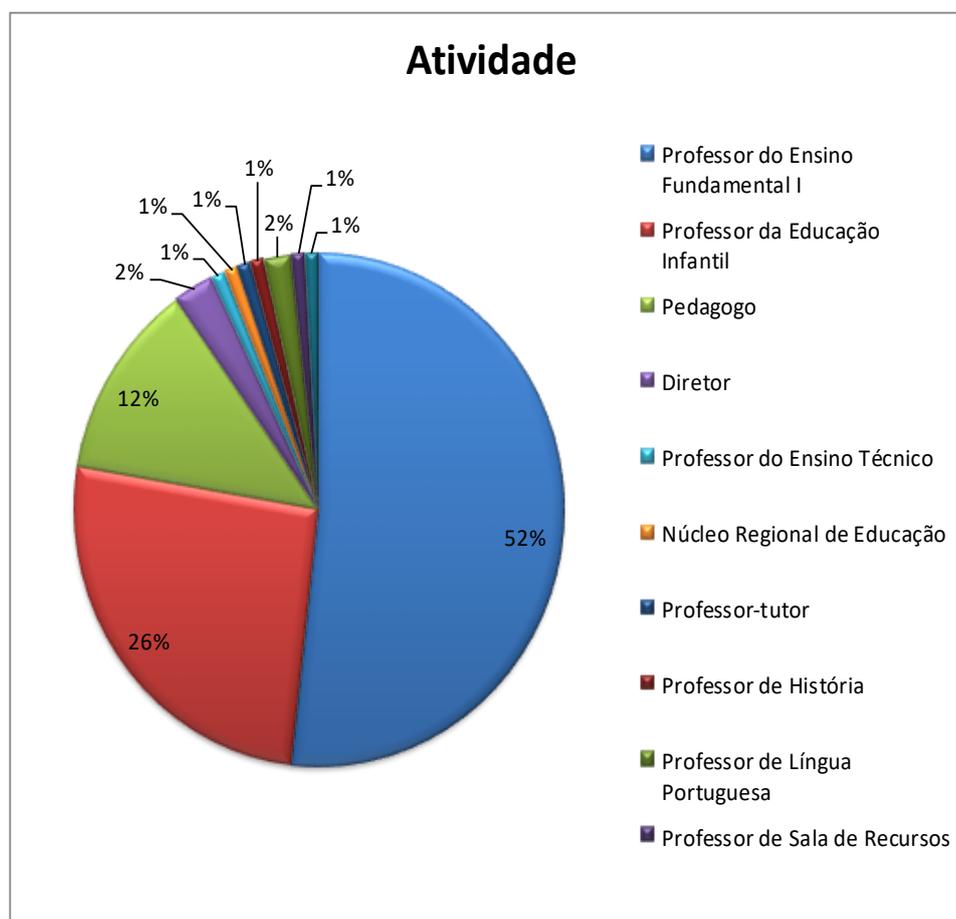
Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Tendo em vista as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Pedagogia, instituída no ano de 2006 (BRASIL, 2006a), que ampliaram o campo de atuação do pedagogo, ao incluir além da docência, gestão dos processos

pedagógicos, produção de conhecimento em contextos escolares e não- escolares, procurou-se verificar junto aos egressos que atuam na Educação, atualmente, que atividades desenvolvem.

Assim, constatou-se que exercem as seguintes funções: 58 (cinquenta e oito) pessoas atuam como professor do Ensino Fundamental I; 29 (vinte e nove) como professor da Educação Infantil; 1 (um) como professor de Sala de Recursos Multifuncional I; 14 (quatorze) egressos desempenham a função de Pedagogos; 3 (três) como Diretor; Supervisor 2 (dois); professor do Ensino Técnico 1 (um); Técnico no Núcleo Regional de Educação (NRE) de Umuarama 1 (um); professor-tutor do Ensino Superior 1 (um); professor de História 1 (um); e professor de Língua Portuguesa 2 (dois). Ver Gráfico 12.

Gráfico 12: Atividade desempenhada na Educação após conclusão do Curso de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009



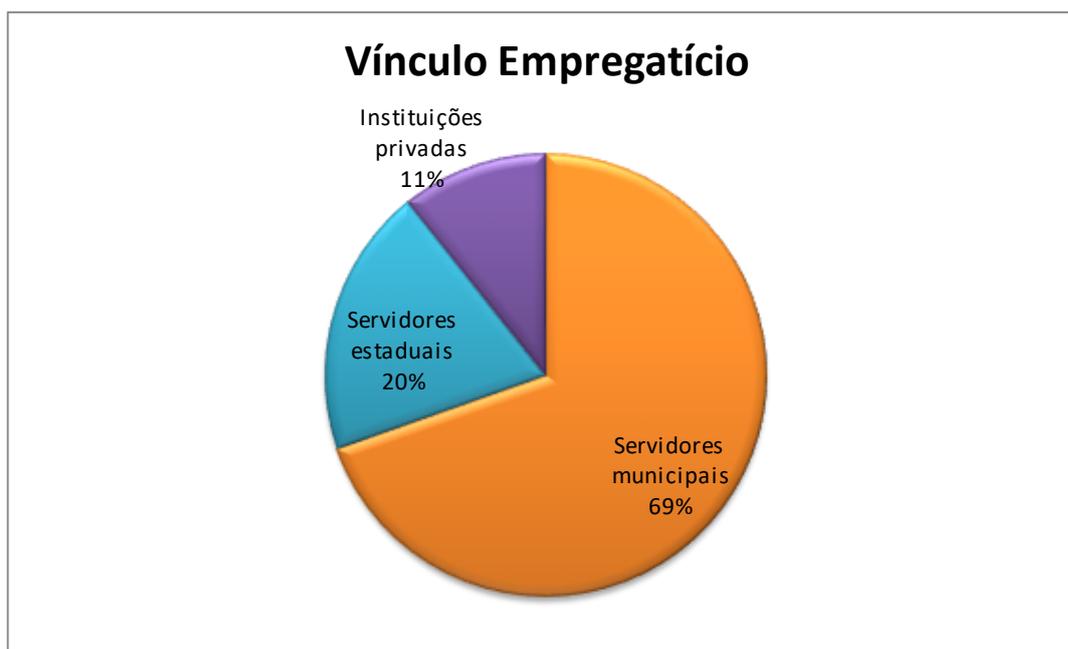
Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Na referida pesquisa, constatou-se que, atualmente, 14 (quatorze) sujeitos egressos do Curso de Pedagogia EaD/UEM não atuam na área da Educação e exercem as seguintes atividades: Servidor público 6 (seis); Agente Educacional I 1 (um); Auxiliar financeiro 2 (dois); Comerciante 1 (um); Analista de programação 1 (um); Cabeleireiro 1 (um); e Empresário 2 (dois).

Mediante a análise das respostas dos pesquisados, observou-se que uma parte significativa dos 112 (cento e doze) sujeitos que disseram trabalhar na área da Educação, indicaram trabalhar em dois períodos (manhã e tarde, tarde e noite ou manhã e noite). Foi constatado nesse grupo, 2 (dois) egressos que realizaram o mestrado, 1 (um) que está realizando o mestrado e 2 (dois) que estão cursando o doutorado. Pode-se assim inferir que o curso de Pedagogia EaD/UEM contribuiu efetivamente para a continuidade dos estudos de seus egressos.

Com relação aos que estão trabalhando na área da educação, procuramos saber qual o vínculo empregatício desses egressos. Constatou-se que 78 (setenta e oito) são servidores municipais; 22 (vinte e dois) servidores estaduais; e, 12 (doze) trabalham em instituições privadas. Ver Gráfico 13.

Gráfico 13: Vínculo empregatício após conclusão do Curso de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Por fim, sobre a profissionalização docente, indagamos os egressos se consideram que a conclusão do Curso de Pedagogia EaD/UEM possibilitou maior facilidade de acesso a trabalhos na área da Educação. Evidenciou-se que dentre os 126 (cento e vinte e seis) pesquisados, 115 (cento e quinze) afirmaram que sim e 11 (onze) indicaram que o referido curso não contribuiu para o acesso a trabalhos na Educação, como indica o Gráfico 14.

Gráfico 14: Contribuição do Curso de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009 para trabalhar na Educação



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Com esta pesquisa, identifica-se que para 91% dos pesquisados, o Curso de Pedagogia facilitou o ingresso na área da Educação. Verificou-se que, anterior à realização do referido Curso, 65% dos egressos possuíam concurso público no cargo que ocupavam. Após a conclusão, 65% dos egressos se denominam servidores públicos concursados, 2% são estagiários e 33% possuem outro vínculo.

Embora autores como Cruz (2007), Costa (2010), Antunes (2011), Silva (2011), Pinto Junior (2013), Lacé (2014), Mandeli (2014), Wunsch (2014) e Pimentel (2015) apontem fragilidades nos cursos desenvolvidos no âmbito do Sistema UAB, nos aspectos referentes a financiamento e gestão de cursos, recursos humanos, formação em larga escala, precarização do trabalho docente e prejuízos à formação

dos sujeitos, 91% dos egressos do Curso de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009, atestaram que o referido curso contribuiu para que iniciassem ou continuassem a trabalhar na área da Educação.

5.4.4 Valorização profissional

Conforme abordamos na seção 3, item 3.4 desta tese, a valorização profissional vem se constituindo em um processo histórico de lutas dos profissionais da educação, materializados em vários instrumentos legais, tais como: a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988); a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDBEN nº 9394/96 (BRASIL, 1996b); a Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef - Lei nº 9.424/96 (BRASIL, 1996c); o Plano Nacional de Educação - PNE 2001-2010 Lei nº 10.172/2001 (BRASIL, 2001); a Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb – Lei nº 11.494/2007 (BRASIL, 2007c); o Plano de Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 2007d); a Lei do Piso Salarial Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica – Lei nº 11.738/2008 (BRASIL, 2008); as Diretrizes Nacionais para a Carreira do Magistério – Resolução nº 02/09 (BRASIL, 2009a); o Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024- Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014), entre outros documentos. Assim, interessa-nos conhecer em que medida os egressos do Curso de Pedagogia EaD da UEM, turma 2009 obtiveram valorização profissional após a conclusão do referido curso.

Nesse sentido, os egressos foram questionados acerca da existência ou não de Plano de Cargos e Salários nos municípios/estados em que atuam na área educacional. Dos 126 (cento e vinte seis) respondentes, 110 (cento e dez) sujeitos afirmaram que seu município/estado possui Plano de Cargos e Salários, e 16 (dezesesseis) relataram que não possuem, conforme Gráfico 15.

Gráfico 15: Plano de Cargos e Salários



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Na sequência, procurou-se conhecer a visão dos egressos do Curso de Pedagogia EaD, da UEM, turma 2009 sobre uma possível obtenção de maior valorização profissional após a conclusão desse Curso. Com base nas respostas dos egressos, constatou-se que 101 (cento e um) consideram que a conclusão do curso possibilitou maior valorização profissional, enquanto que 25 (vinte e cinco) sujeitos afirmaram que o referido curso não possibilitou maior valorização profissional. Ver Gráfico 16.

Gráfico 16: Valorização Profissional - Egressos do Curso de Pedagogia EaD, da UEM, turma 2009



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Para os egressos que indicaram a ocorrência de melhoria na vida profissional, após a conclusão Curso de Pedagogia EaD, da UEM, turma 2009, solicitou-se que os mesmos as descrevessem. Assim, os egressos elencaram as seguintes melhorias:

Me possibilitou trabalhar como professora do ensino fundamental (Egresso).

Pelos conhecimentos atuais obtidos pela graduação, várias oportunidades me foram oferecidas (secretaria/tutoria no município) (Egresso).

Aumento salarial, oportunidade de fazer pós-graduação e outros (Egresso).

Aumento nos ganhos financeiros, além da credibilidade por ter cursado a graduação em uma universidade criteriosa e de qualidade como a "UEM" (Egresso).

A graduação estimulou a busca pela formação continuada por meio de especializações. O conhecimento adquirido foi fundamental para minha aprovação em 6 (seis) dos 8 (oito) concursos públicos prestados. Atualmente, atuo como professora de educação infantil e fundamental e houve um aumento significativo nos ganhos financeiros (Egresso).

As melhorias ocorreram com a valorização profissional, haja visto que estou amparada legalmente, pelo Plano de Cargos e Salários municipal (Egresso).

Fui chamada para o concurso de professora que havia feito durante o curso (Egresso).

AUMENTO NO SALÁRIO E PONTUAÇÃO NA FUNÇÃO (Egresso).

Principalmente aumento de ganhos financeiros (Egresso).

Participei de dois concursos públicos em dois municípios diferentes e já no primeiro ano após a conclusão do curso já ingressei nos dois trabalhos, quase triplicando minha renda mensal (Egresso).

Importante para o plano de carreira, para o avanço (Egresso).

Pude trabalhar em algo que gosto e com um salário maior (Egresso).

Sim, houve melhorias em todos os aspectos e, o maior foi a valorização do currículo abrindo diversas portas de trabalho (Egresso).

Aumento nos ganhos financeiros, pois pude completar minha carga horária de trabalho como pedagoga (Egresso).

Para trabalhar com sala de recursos, por exemplo, eu teria que ter habilitação em pedagogia, caso contrário não conseguiria aula (Egresso).

Surgiram novas oportunidades de trabalho, mais valorizadas. Passei em um concurso municipal, estou terminando a segunda pós-graduação e hoje já estou na direção de um Centro de Educação Infantil (Egresso).

Aumento no ganho financeiro (Egresso).

Consegui a aprovação em um Concurso Público (Egresso).

Elevação de nível no Plano de Carreira do Estado (Egresso).

Obtive aumento salarial (Egresso).

A possibilidade de poder atuar como Coordenadora Pedagógica em escola e Secretária Municipal de Educação; Tutora presencial e ainda como Coordenadora de Polo (Egresso).

Ter formação é sempre benéfico. Como fator bem positivo destaco o nome da UEM, pois possui grande credibilidade. Quando apresentamos a formação pela UEM, somos "bem vistos" (Egresso).

Pude utilizar o diploma para estar de acordo com as orientações da LDB (Egresso).

Em 2013, no concurso do Magistério do Estado do Paraná, fui aprovada em dois padrões, o de professora de História e o de Pedagoga. Devido as duas formações, quando não há disponibilidade de aulas, consigo ser lotada como pedagoga em dois períodos (Egresso).

Ingresso na profissão de Professora (Egresso).

Após concluir a graduação me escrevi em um teste seletivo em Sertanópolis no qual passei em primeiro lugar. Dois anos depois passei no concurso de Londrina em que atualmente atuo como professora do ensino básico. Com essas oportunidades houve ganhos significativos (Egresso).

Ocorreu aumento nos ganhos financeiros e futuramente quem sabe surjam novas oportunidades (Egresso).

Pude trabalhar como Professor Pedagogo no Estado do Paraná (Egresso).

Abriram-se várias oportunidades de trabalho na área de minha formação e obtive avanços no Plano de Cargos e Salários (Egresso).

Após o curso consegui ser aprovada em vários concursos. Escolhi um deles e estou trabalhando na área da educação (Egresso).

As melhorias decorrentes da formação em pedagogia pela UEM, foi trabalhar como assistente administrativa em 2016 em um colégio. E para 2018 vou iniciar como professora concursada pela prefeitura de Londrina na educação fundamental I. Com relação ao aumento de remuneração, essa ocorreu após concluir o curso (Egresso).

Aumento no ganho financeiro, aumento de oportunidades de trabalho, possibilidade de escolher qual área da educação quero me especializar (Egresso).

Consegui novas oportunidades de trabalho estando mais qualificada (Egresso).

Possibilitou a participação em estudos de pós-graduação e maior remuneração salarial, devido ao Plano de Carreira do Município (Egresso).

Com o curso superior obtive avanço significativo na minha carreira e melhoria no salário (Egresso).

Pude avançar na classificação para escolha de turma e tive aumento salarial (Egresso).

Houve aumento salarial e oportunidade para trabalhar na supervisão da escola onde leciono (Egresso).

Eu pude fazer um concurso público do município. Fui convocada para atuar como servidora efetiva na educação infantil. Obtive uma melhora significativa de salário (Egresso).

Fiz concurso para pedagoga, passei e hoje atuo como pedagoga no meu município (Egresso).

Ainda estou no estágio probatório, mas logo que sair do estágio minha pontuação para escolha de sala será elevada e meu salário também! (Egresso).

Sim, graças ao curso hoje sou concursada, estou fazendo o que eu gosto. Sou muito grata por essa oportunidade (Egresso).

Aumento de salário (Egresso).

Sou concursada no município onde eu moro, antes trabalhava na cidade vizinha como PSS (Egresso).

Após a conclusão do ensino superior houve uma melhoria por ter oportunidade de fazer pós-graduação e assim avançar, mediante o Plano de Cargos e Salários (Egresso).

Por ter um curso superior no currículo isso possibilitou uma maior pontuação quando me escrevo no PSS (Processo Seletivo Simplificado) do Estado do Paraná (Egresso).

Houve aumento nos ganhos financeiros (Egresso).

Antes de realizar a Pedagogia na UEM, trabalhava no município com padrão concursado em 20 horas. Após concluir o curso, realizei o concurso do Estado para Professor Pedagogo. Atualmente, trabalho também como pedagoga pelo Estado. Portanto, o curso de Pedagogia da UEM, possibilitou oportunidade de trabalho e, conseqüentemente, aumento nos ganhos financeiros (Egresso).

Com o curso superior obtive elevação de nível e uma melhoria salarial. Também pude fazer especialização na área, o que ocasionou outras oportunidades de trabalho (Egresso).

Meu salário melhorou. No mesmo ano que terminei fui convidada a trabalhar como pedagoga na escola que atuo. É muito bom poder colocar em prática o que havia estudado e compreender a importância do trabalho do pedagogo junto a professores e alunos (Egresso).

Passei em concurso público, fui coordenadora de curso, atuo como tutora presencial pela UEM, conclui o curso de Mestrado (Egresso).

Reconhecimento na internacionalização da educação por ser aluna estrangeira, participação em processos de seleção para o cargo de Coordenador Pedagógico, Professor palestrante por possuir além da formação em Pedagogia, Mestrado na área das Ciências Sociais na Educação e no Atendimento Educacional Especializado (AEE) da pessoa com deficiência visual (Egresso).

Possibilitou outras oportunidades de trabalho e teve ganho financeiro (Egresso).

Além da docência o curso de Pedagogia da UEM me possibilitou outras oportunidades de trabalho (palestrante) (Egresso).

Melhores oportunidades de trabalho, melhor remuneração (Egresso).

Houve aumento nos ganhos financeiros e a oportunidade de trabalho, pois anteriormente meu trabalho era na área da saúde e com ganho bem menor (Egresso).

Meu primeiro trabalho depois da formação foi professor PSS na disciplina de filosofia. Depois passei no concurso municipal para o cargo de Pedagoga Social no Creas. E por último passei no concurso municipal para professor de Educação Infantil (Egresso).

Houve aumento em meu ganho financeiro e também novas oportunidades de trabalho (Egresso).

O financeiro aumentou e também os conhecimentos para colocar em prática na sala de aula (Egresso).

Fiz o concurso do Estado para pedagogo e passei. Meus rendimentos aumentaram (Egresso).

Com base nas respostas dos egressos do Curso de Pedagogia EaD, da UEM, turma 2009, pode-se inferir que o referido Curso, enquanto materialização da política propalada pelo Sistema UAB, proporcionou várias melhorias na vida profissional de seus egressos. Dentre elas merecem destaque: 1- passar em concurso público municipal e estadual; 2- trabalhar como professor regente na Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental; 3- trabalhar como professor pedagogo e professor tutor; 4- continuar estudando (realizar pós-graduação, mestrado/doutorado); 5- trabalhar como professor palestrante em outro país; e, 6- Avanço na carreira e, conseqüentemente, obtenção de melhoria salarial.

Em relação às melhorias em outras áreas da vida, que o Curso de Pedagogia EaD, da UEM, turma 2009 tenha possibilitado, do total de 126 (cento e vinte e seis) pesquisados, 114 (cento e quatorze) egressos relataram que o referido curso possibilitou melhorias em outras áreas de suas vidas, enquanto que 12 (doze) egressos afirmaram que não houve melhoria, como indica o Gráfico 17.

Gráfico 17: Melhorias em outras áreas - Egressos do Curso de Pedagogia EaD, da UEM, turma 2009



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Dentre as principais melhorias em outras áreas da vida, os egressos destacaram:

Melhoria no trato familiar, com os filhos em especial (Egresso).

Na área pessoal (Egresso).

Melhor visão em relação a educação e outros assuntos (Egresso).

Melhor relação nas áreas profissional e familiar (Egresso).

Conquista de objetivos pessoais e materiais e na convivência com as pessoas (Egresso).

Melhoria no pessoal, social e familiar (Egresso).

A possibilidade de ingressar num curso superior, me fez perceber o quanto a área da pedagogia contribui para a formação pessoal, formação intelectual, sócio-afetiva e emocional [...] (Egresso).

Ampliação do meu conhecimento, o que também me ajuda na educação do meu filho (Egresso).

Apreendi a lidar com as crianças, tanto profissionalmente, quanto psicologicamente. Abriu meus horizontes, pude fazer três pós-graduações e colocar em prática tudo o que aprendi nessa jornada (Egresso).

Na minha vida como ser humano, me mostrando que sou capaz, me oferecendo a oportunidade de adquirir novos conhecimentos (Egresso).

Na educação e no comércio (Egresso).

Na compreensão de mundo, na reflexão sobre desenvolvimento humano, cultural e dos problemas sociais (Egresso).

Na minha vida pessoal, em como educar os filhos e ser um profissional respeitável (Egresso).

Melhoria no aspecto social e pessoal (Egresso).

Conhecimentos de uma forma geral (Egresso).

Oportunizou novos conhecimentos, amizades, trabalho e ganhos financeiros (Egresso).

No aspecto emocional, pois minha autoestima melhorou muito. Meu sonho era poder entrar para uma universidade e com a EAD esse sonho pôde ser realizado. [...] O círculo de amizade expandiu (Egresso).

Melhoria na comunicação oral e escrita (Egresso).

Na minha vida profissional e pessoal. Sem dúvidas as melhorias foram muitas (Egresso).

Sem dúvida, a pedagogia nos dá uma visão ampla do conhecimento, a qual pode ser utilizada tanto na vida profissional quanto no pessoal (Egresso).

Na compreensão do comportamento humano. Percebi melhorias, além da vida profissional, na vida pessoal, valorização da autoestima e qualidade de vida, devido aos conhecimentos adquiridos em diversas áreas durante a formação e experiências vivenciadas (Egresso).

Como leitora desenvolvendo maior senso crítico, desenvolvendo empatia pelos colegas que atuam na supervisão/coordenação tornando-me um ser humano mais compreensivo e paciente com meus alunos (Egresso).

Melhorias em minha formação pessoal (Egresso).

Organização; foco; persistência; amizades (Egresso).

Possibilitou maior segurança nas atuações de trabalho, na vida pessoal e na formação escolar das minhas filhas (Egresso).

Tenho muito mais autonomia para buscar conhecimentos nos estudos atualmente (Egresso).

Mudou meu jeito de agir e pensar diante da sociedade (Egresso).

Promoveu um crescimento pessoal além do esperado, gerando mais confiança e conseqüentemente valorização perante a sociedade. Se não fosse pelo EaD eu não teria voltado a estudar (Egresso).

Melhoria na vida pessoal. Com mais conhecimentos adquiridos ampliou-se a interação com outras pessoas sobre assuntos da área da educação e convivência (Egresso).

Na comunicação, organização profissional, conhecimentos diversificados, maior consciência crítica (Egresso).

Me possibilitou ficar mais culta. Obtive muitos conhecimentos novos (Egresso).

Com base nas respostas dos pesquisados verifica-se que o Curso de Pedagogia EaD, da UEM, turma 2009, possibilitou melhorias em diferentes áreas da vida de seus egressos. Para além da área profissional, observa-se que o referido curso propiciou avanços na formação humana nos aspectos pessoal, social e emocional.

Por fim, o questionamento sobre os efeitos inesperados, após a conclusão do Curso de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009, os seus egressos nos revelaram as seguintes questões:

Melhoria na autoconfiança (Egresso).

Reconhecimento familiar (Egresso).

Valorização pessoal (Egresso).

Ingresso no mestrado (Egresso).

Assumir direção de escola (Egresso).

Outras formas de me compreender e de entender o outro (Egresso).

Ser aprovada no concurso para Professor Pedagogo, do Estado do Paraná em 2013 (Egresso).

Fui aprovada em 3º lugar do concurso da Secretaria de Educação do Paraná (Núcleo Regional de Educação de Maringá), realizado no ano de 2013, para o cargo de Professor Pedagogo (Egresso).

Maior segurança em meus atos (Egresso).

Mudança de cidade devido a uma ótima oportunidade que surgiu de trabalho (Egresso).

Desejo de continuar estudando (Egresso).

Com relação à valorização profissional, observa-se que a literatura estudada, a legislação educacional brasileira e os autores (VIEIRA, 2013; CARVALHO e WONSIK, 2015; e VOLSI, 2016) apontam para que essa temática seja analisada a partir das melhorias nas condições de trabalho, na carreira e na remuneração. A Constituição Federal (BRASIL, 1988) assevera que a valorização deverá ser garantida por meio de planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos e de piso salarial nacional para os profissionais da educação pública. Outros documentos legais como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDBEN nº 9394/96 (BRASIL, 1996b) e demais já citadas nesta seção, reiteram a importância de se consolidar planos de carreira para os profissionais da educação.

Embora autores como Carvalho e Wonsik (2015) e Volsi (2016) assinalem que a maioria dos municípios brasileiros não apresentam Plano de Cargos e Salários, a pesquisa com os egressos do Curso de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009, constatou que dos 89% que informaram trabalhar, atualmente, na área da Educação, 87% estão amparados por Planos de Cargos e Salários.

No quesito remuneração, Sonobe e Pinto (2015) identificam uma discrepância salarial, nas várias regiões de nosso país. Gatti, Barreto e André (2011), a partir de suas pesquisas, relatam que a carreira do magistério tem se apresentado pouco atrativa. No entanto, por meio desta pesquisa, constatou-se que para 80% dos egressos, o Curso de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009, possibilitou maior valorização, com aumento real de rendimentos. Os egressos também informaram ter ocorrido outras melhorias, tais como: novas oportunidades de trabalho (professor da educação básica, pedagogo, diretor, tutor etc.) e a possibilidade de continuar estudando, realizando cursos em nível de pós-graduação.

Diante do exposto, pontua-se a política desenvolvida pelo Sistema UAB, embora apresente fragilidades, já apontadas por estudiosos da área, no tocante ao financiamento, aos recursos humanos, ao trabalho docente, à formação dos sujeitos, a perspectiva de seus egressos representa uma iniciativa positiva e

necessária, visto que para uma parcela significativa dos pesquisados (69%), constituiu-se como importante oportunidade de realizar a primeira graduação, de poder ingressar na profissão docente ou de continuar trabalhando na área da Educação. Constatou-se, ainda, com essa pesquisa, que a graduação ofertada pela UEM, possibilitou avanços na vida profissional e pessoal de seus egressos, além de contribuir para a elevação da qualificação dos professores que atuam em vários municípios paranaenses e até mesmo em outros estados brasileiros. Nesta perspectiva, podemos inferir que a política desenvolvida para formação de professores no curso de Pedagogia da UEM, turma 2009, no âmbito do Sistema UAB propiciou efeitos individuais e coletivos benéficos a seus egressos.

CONCLUSÃO

A presente tese teve por objetivo analisar os efeitos da política desenvolvida pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) para a formação de professores do Estado do Paraná, na ótica dos egressos do Curso de Pedagogia na modalidade a distância da Universidade Estadual de Maringá (UEM), turma 2009. Por meio de estudo bibliográfico, da legislação e de pesquisa de campo, enfrentamos o desafio de analisar uma política de formação de professores, na modalidade a distância, em andamento em nossa sociedade. Buscamos compreender as motivações e articulações sociais e políticas, as ações que possibilitaram a criação do Sistema UAB, enquanto política pública de formação docente.

Assim como propala Mainardes (2018), concebemos que a política educacional constitui-se um campo de conhecimento específico, portanto necessita de uma abordagem que possibilite o questionamento sobre o porquê, para quem, quais finalidades e com base em quais fundamentos essa foi formulada. Consideramos, ainda, que as políticas públicas possuem efeitos sobre os grupos sociais a que se destinam e na sociedade como um todo, que necessitam ser conhecidos e analisados.

Ao tratarmos da formação docente para a Educação Básica, a partir da década de 1990, partimos da premissa de que mediante a necessidade de ampliação dos processos formativos, consensuada nas Conferências de Jomtien (1990) e de Nova Delhi (1993), expressa na LDBEN - Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 1996b) e no Plano Nacional de Educação - PNE 2001/2010 - Lei nº 10.172/2001 (BRASIL, 2001), tornou-se imprescindível a formulação políticas de formação de professores no Brasil. Nessa direção, consideramos importante conhecer como foi construída a política de formação docente desenvolvida pelo Sistema UAB, visto que a mesma vem possibilitando a ampliação do número de vagas no ensino superior público, garantindo assim a formação em nível de graduação a professores que atuam na Educação Básica.

Ao analisarmos a política de formação de professores no Brasil a partir da década de 1990, constatamos que essa sofreu significativa alteração mediante a promulgação da LDBEN - Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 1996b), sobretudo, com a

possibilidade da mesma ocorrer na modalidade presencial ou a distância. Tais mudanças se comprovam com o Artigo 62 dessa legislação, ao propor que a formação para atuar na Educação Básica deverá ser em nível superior e no Artigo 80, ao estabelecer que o Poder Público incentivará o desenvolvimento de programas de ensino a distância. Por conseguinte, o Decreto nº 2.494/98 (BRASIL, 1998) e o Decreto nº 5.622/05 (BRASIL, 2005a), normatizaram a oferta de cursos na modalidade a distância no Brasil.

Outra legislação que contribuiu para ampliação da formação inicial dos professores foi a Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), Lei nº 9.424/1996 (BRASIL, 1996c), ao prever a destinação de recursos financeiros para a capacitação de professores leigos. Para Maués (2003), nesse contexto, concomitantemente à ampliação do número de vagas na Educação Básica ocorreu a expansão de cursos destinados à formação docente.

Igualmente, o Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010 - Lei nº 10.172/2001 (BRASIL, 2001) reiterou a necessidade da formação inicial do professor da Educação Básica ocorrer em nível superior com vista à profissionalização desses sujeitos. Esse PNE destacou o papel da educação a distância na ampliação de vagas no ensino superior a distância, bem como na formação docente. Como resultado das ações voltadas para o desenvolvimento da modalidade a distância, foi observado um crescimento exponencial de cursos nessa modalidade, sobretudo a partir de 2002 (DOURADO, 2008). Ao observarmos os dados do Censo EAD.BR, de 2016, constatamos que a referida modalidade continuou se desenvolvendo. Identificamos uma maior concentração do número de vagas nas licenciaturas, e em especial nos cursos de Pedagogia, assim como a predominância da iniciativa privada na oferta de cursos na modalidade a distância (CENSO EAD.BR, 2017).

Nossos estudos evidenciaram que a partir da década de 1990, a discussão em torno da formação de professores passa a ser entendida de maneira indissociada da profissionalização e da valorização profissional. De acordo com Maués (2003), esse período foi marcado pela exigência da expansão do atendimento na Educação Básica e da profissionalização. Observamos uma lógica

de formação ligada à certificação e à avaliação como forma de melhoria da qualidade da Educação e da valorização docente.

Ao tratarmos da profissionalização do professor, observamos que tal temática ganhou maior impulso a partir da década de 1990, em razão do Brasil necessitar de um maior número de professores para expandir a Educação Básica. Guimarães (2004) pontua que a proposição da necessidade de profissionalizar o professor atingiu unanimidade nesse período. No entanto, há que se considerar o contexto dificultador e adverso, marcado principalmente pela desvalorização profissional docente, do grande número de professores em atuação sem formação, além da baixa remuneração a que os docentes encontram-se submetidos.

Concordamos com autores como Nóvoa (1997, 2017), Hypólito (1999), Veiga, Araújo e Kapuziniak (2005) e Guimarães (2004, 2006 e 2009), ao conceberem a amplitude do termo “profissionalização”. Além de abarcar a situação da categoria profissional na sociedade, aspectos internos (desgaste físico e psicológico), abrange aspectos externos da profissão docente (formação, salário, organização da categoria, relações de trabalho na sociedade, dentre outros).

Reiteramos que a partir da década de 1990, além da profissionalização, a valorização docente passa a ser discutida condicionada à formação, conforme assinalam Vosi (2016), Gatti e Barreto (2009) e Carvalho e Wonsik (2015). Enfatizamos que a compreensão da valorização profissional perpassa necessariamente, pelas melhorias nas condições de trabalho, melhorias na carreira e na remuneração. A legislação vigente, em especial, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDBEN nº 9394/96 (BRASIL, 1996b); a Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb - Lei nº 11.494/2007 (BRASIL, 2007c); o Plano de Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 2007d); a Lei do Piso Salarial Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica - Lei nº 11.738/2008 (BRASIL, 2008); as Diretrizes Nacionais para a Carreira do Magistério - Resolução nº 02/09 (BRASIL, 2009a) e o Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024 - Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014), fazem proposições com relação à ampliação da valorização docente atrelada à formação.

Entretanto, no decorrer dessa pesquisa constatamos que o Brasil possui instrumentos legais para regularizar a valorização docente. Todavia, não

conseguimos estabelecer políticas de valorização do profissional da educação. Iniciativas de ampliação da formação docente, melhoria nas condições de trabalho, implantação de plano de carreira, jornada de trabalho integral, criação de piso salarial próprio e progressão na carreira, reconhecimento social da profissão, dentre outros, que poderiam caracterizar avanços para a categoria, foram submetidos à mensuração de desempenho (CARVALHO, WONSIK, 2015).

Com base na política de formação de professores para Educação Básica, efetivada no Brasil a partir da década de 1990, examinamos mais especificamente o objeto de estudo dessa tese, a política desenvolvida pelo Sistema UAB para a formação docente. Para tanto, buscamos compreender o percurso de tradução da política do Sistema UAB, por meio do estudo dos contextos de influência, de produção do texto e da prática. Apropriamo-nos da abordagem do “ciclo de política” proposto por Bowe et al (1992), Ball (1994), descrito por Mainardes (2006), Mainardes e Marcondes (2009), Mainardes, Ferreira e Tello (2011), Miranda (2014) e Mainardes (2015), enquanto aporte teórico que possibilitou a análise da referida política, aliada à teoria de “análise de conteúdo” (BARDIN, 2016).

Para efeitos desse estudo, organizamos a discussão sobre a constituição e desenvolvimento da política proposta pelo Sistema UAB enfocando três contextos: o contexto da influência, de produção do texto e da prática, para na sequência, analisarmos os efeitos de tal política, para os egressos do curso de Pedagogia na modalidade a distância, da Universidade Estadual de Maringá (UEM), turma 2009. Pontuamos que essa organização nos auxiliou significativamente na compreensão da temática estudada e na escrita dessa tese.

Ao considerar a proposição de Bowe et al (1992), Ball (1994), descrito por Mainardes (2006) e colaboradores acerca dos estudos de políticas, sobre a necessidade de analisar a política por meio do “ciclo de políticas”, a fim de captar o movimento de produção destas, o estudo do “contexto da influência” evidenciou que tal política tem sua gênese na década de 1970, momento em que um grupo de educadores, liderado pelo então Ministro da Educação e Cultura, Jarbas Passarinho constroem o consenso a respeito da necessidade de ampliação da escolaridade dos trabalhadores brasileiros, com vista à qualificação dos mesmos. No pronunciamento do referido Ministro, na reunião conjunta das Comissões de Educação e Cultura do Senado e da Câmara Federal, em 25 de outubro de 1973

(PASSARINHO, 1973), evidenciou-se uma preocupação com a formação para o trabalho, com o aperfeiçoamento (treinamento) dos professores, assim como a proposição da instituição da Universidade Aberta, para a formação docente.

Retomando as observações de Bowe et al (1992), Ball (1994), descrito por Mainardes (2006) e colaboradores ao mencionarem o papel das influências globais e internacionais na formulação de políticas nacionais e suas devidas reinterpretações e recontextualizações, verificamos que o conceito de Universidade Aberta, consensuado no Brasil, nos contextos da influência e da produção do texto, se fundamenta a orientação da Unesco em relação à educação permanente e aberta em contraposição a sistemas de ensino em tempo integral, com vasta carga horária de estudo. Além de enfatizar a importância da utilização dos meios tecnológicos no ensino de adultos (LACÉ, 2014).

Sobre a iniciativa de criação da primeira Universidade Aberta brasileira, podemos identificar a construção de inúmeros Projetos de Lei com esse objetivo (Franco, 2006; Pimentel 2006; Lacé, 2014; Miranda, 2014). No entanto, essa Universidade não se efetivou. Constatamos, com base em Lacé (2014), que a intenção por parte dos governantes em criar a Universidade Aberta, esteve presente com mais ênfase entre os anos de 1972 e 1974. Para a autora, a discussão em torno da efetivação dessa Universidade foi diluída em razão da opção do governo federal em continuar utilizando o projeto Logos para a formação de professores.

Por meio da compreensão do “contexto da influência” de uma dada política, podemos pensar o “contexto da produção do texto”, visto que há uma relação estreita entre ambos. Ressaltamos que os textos políticos resultam da negociação e embate entre diferentes grupos, portanto possuem caráter político-partidário.

Em se tratando do “contexto de produção do texto” para a efetivação da Universidade Aberta brasileira, podemos dizer que esse pode ser considerado longo e complexo. Inúmeras ações em prol da criação da referida Universidade foram encampadas. De 1974, ano em que foi apresentado o primeiro Projeto de Lei para esse fim, até 2006, ano de criação do Sistema Universidade Aberta do Brasil, mediante o Decreto nº 5.800, de 08 de junho de 2006 (BRASIL, 2006c), identificamos que, nesse período de tempo, diversos Projetos estiveram em disputa na Câmara dos Deputados, mas todos foram arquivados.

Observamos que a princípio, os Projetos versavam sobre a frequência livre em cursos universitários, sobre a criação da Universidade Nacional de Ensino a Distância e a criação da Universidade Aberta do Brasil. Em 1986, o Projeto de Lei nº 8.571, de 05 de dezembro de 1986, autorizava o uso da designação Universidade Aberta à instituição a ser criada. No ano seguinte, foi proposto a criação da Universidade do Ensino a Distância, por meio do Projeto de Lei nº 203, de 08 de maio de 1987. Destacamos nos anos de 1988 e 1989, a criação de Grupos de Trabalho (GT) que passaram a discutir a educação aberta e a distância (PIMENTEL, 2006). No Entanto, no caso Brasil, foi necessário primeiramente, regulamentar a educação a distância (EaD), por meio da LDBEN - Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 1996b), do Decreto nº 2.494/98 (BRASIL, 1998) e do Decreto nº 5.622/05 (BRASIL, 2005a), para que tal modalidade passasse a ser utilizada para a expansão do Ensino Superior.

O desenvolvimento da modalidade, assim como as metas propostas no Plano Plurianual - 2004/2007 (BRASIL, 2004b), em especial para a formação docente, bem como o documento intitulado Projeto: “Universidade Aberta do Brasil” (BRASIL, 2005c), possibilitaram a retomada da discussão sobre a implantação da Universidade Aberta, que culminou na institucionalização formal do Sistema UAB, por meio do Decreto nº 5.800, de 08 de junho de 2006 (BRASIL, 2006c), cujo o objetivo consiste, principalmente, em “I- oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores de educação básica” (BRASIL, 2006c).

Mediante a compreensão do “contexto de produção do texto” buscamos clarificar o “contexto da prática” da política de formação de professores no âmbito do Sistema UAB. Seguindo a orientação de Ball (2011), de que é nesse contexto que a política acontece, intentamos identificar como a Universidade Estadual de Maringá (UEM) interpretou e desenvolveu a proposta do Sistema UAB no curso de Pedagogia na modalidade a distância, turma 2009.

Assim, podemos dizer que o desenvolvimento da política propalada pelo Sistema UAB na UEM, seguiu os ditames do Decreto nº 5.800, de 08 de junho de 2006 (BRASIL, 2006c), ao estipular que a funcionalidade desse Sistema se dará em regime de colaboração da União com os entes federados, mediante a oferta de cursos em nível superior na modalidade a distância. A UEM aderiu ao Sistema UAB

por meio do Edital nº 1/2006-SEED/MEC (BRASIL, 2006d) e passou a ofertar o curso de Pedagogia na Modalidade a Distância, turma 2009.

Constatamos que a experiência da UEM na oferta de cursos na modalidade a distância remete ao ano de 2001, período em que ofertou o primeiro curso de formação de professores e tutores na modalidade a distância. A oferta do Curso Normal Superior, Habilitação em Licenciatura para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental, ocorreu em parceria com a Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT). Em 2004 a UEM se submeteu ao Edital nº 001/2004-SEED-MEC (BRASIL, 2004a), do programa de formação de professores, intitulado “Pró-Licenciatura 1” e no ano de 2006, em parceria com o Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Educação a Distância (MEC/SEED), ofertou o curso de graduação na modalidade a distância, intitulado Normal Superior: Licenciatura para os Anos Iniciais do Ensino Fundamenta I (CNS) (UEM, 2008).

No decorrer do estudo sobre o desenvolvimento da modalidade a distância na UEM, bem como na oferta dos cursos mediante parceria com outra Universidade, ou sob exclusiva competência dessa instituição de ensino, observamos a complexidade do processo de regulamentação dos cursos na modalidade a distância no interior dessa Universidade. Além da dificuldade na aprovação dos projetos de curso, foi preciso repensar o formato de atendimento, em termos logístico, administrativo e pedagógico da referida instituição.

Mediante o estudo do “contexto da influência”, do “contexto da produção” e do “contexto da prática”, passamos para o “contexto dos resultados ou efeitos”. Buscamos, assim, analisar os efeitos, benefícios e limitações, da política desenvolvida pelo Sistema UAB, a partir da ótica dos egressos do Curso de Pedagogia, na modalidade a distância, da UEM, turma 2009. Com relação ao “contexto dos resultados ou efeitos”, esse pode ser compreendido como a avaliação do impacto das políticas públicas para a sociedade. Mainardes (2006), assinala que os efeitos de uma política podem ser divididos em efeitos de primeira ordem e de segunda ordem. Os efeitos de primeira ordem se caracterizam pela mudança de prática e estrutura, já os de segunda ordem se referem às mudanças no padrão de acesso social, oportunidade e justiça social e inclusão.

Para conhecermos os efeitos da política desenvolvida pelo Sistema UAB a partir da ótica dos egressos do Curso de Pedagogia, na modalidade a distância, da

UEM, turma 2009, construímos um instrumento de investigação, o questionário. Gil (2012) conceitua o questionário como técnica de investigação submetida a um conjunto de pessoas com o objetivo de se obter informações acerca de conhecimentos, valores, crenças, expectativas, interesses e percepções. Buscamos, ainda, por meio da teoria de “análise de conteúdo” (BARDIN, 2016), analisar os referidos efeitos, com vista a inferir sentido às respostas dos pesquisados.

Para o conhecimento desses efeitos procurou-se considerar o perfil dos egressos e três categorias de análise, indissociáveis ao se tratar da formação docente, a saber: 1- formação inicial de professores; 2- profissionalização docente; e 3- valorização profissional. Reiteramos que a pesquisa foi realizada com (cento e vinte e seis) sujeitos que concordaram em participar desse estudo. Quanto ao perfil dos sujeitos pesquisados, observamos que a amostra foi composta, na sua maioria (94%), pelo gênero feminino e que sujeitos de 13 (treze) polos de apoio presencial aceitaram responder ao questionário. Verificamos que a maioria dos egressos, no momento da aplicação do questionário, encontravam-se na faixa etária entre 40 e 49 anos de idade.

A análise das respostas dos egressos referente à categoria formação inicial de professores possibilitou conhecer o nível de escolaridade dos pesquisados, anterior à realização do Curso de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009. Assim foi possível constatar que para 69% dos sujeitos da pesquisa, esse curso foi a primeira graduação, um número considerado expressivo. Sobre as principais razões de ingressarem no Curso de Pedagogia da UEM, na modalidade a distância, constatamos que para a maioria dos egressos (42%) a escolha se deu em razão do curso possibilitar aquisição de conhecimentos em sua área de interesse; em razão do curso ofertar boas possibilidades profissionais (19%); optaram por esse curso por trabalhar ou já ter trabalhado em áreas afins (18%); para a obtenção de diploma de nível superior (17%); responderam que se tratava da única opção (1%) e indicaram outros motivos (3%). Esse dado, em certa medida, contraria as observações de Antunes (2011), Silva (2011) e Mandeli (2014) ao apontarem que cursos na modalidade a distância, para a formação docente objetivavam, principalmente, o atendimento aos aspectos legais, a certificação em nível superior.

Quanto às facilidades encontradas no decorrer da realização do Curso de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009, constatamos que o Sistema UAB, ao possibilitar a interiorização das universidades tem atendido pessoas que, por diversas situações/motivos, não cursariam o Ensino Superior. Destoando de autores como Mandeli (2014) e Wunsch (2014) que indicam a falta de recursos humanos nos cursos na modalidade EaD, os egressos avaliaram positivamente o trabalho dos professores, dos tutores, bem como o atendimento do Polo de Apoio Presencial.

No tocante às principais dificuldades encontradas pelos egressos na realização Curso de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009, concluímos haver certa dificuldade de adaptação do aluno quanto à organização da modalidade a distância, em relação a divisão do trabalho entre professores, tutores e técnicos. A necessidade de maior dedicação aos estudos nessa modalidade de ensino foi apontada como uma preocupação. O acesso ou a dificuldade de acesso à internet também foi apresentada como fator limitador para a aprendizagem.

Sobre as expectativas de formação, este estudo revelou que 48% dos sujeitos trabalhavam na área da Educação quando ingressaram no Curso de Pedagogia EaD/UEM e que 52% das pessoas não trabalhavam na Educação, ao iniciarem esse Curso. Dos que trabalhavam na Educação, 65% eram concursados, 33% indicaram outro vínculo e 2% eram estagiários.

Sobre a categoria “profissionalização docente”, constatamos neste estudo que após concluírem o curso de Pedagogia EaD/UEM 48% dos egressos continuaram trabalhando na Educação, 41% iniciaram trabalho na Educação e 11% não estão trabalhando na Educação. Identificamos as seguintes atividades desempenhas atualmente, pelos egressos: professor do Ensino Fundamental I; professor da Educação Infantil; professor de Sala de Recursos Multifuncional I; pedagogo; diretor; supervisor; professor do Ensino Técnico; técnico no Núcleo Regional de Educação (NRE); professor-tutor do Ensino Superior; professor de História e professor de Língua Portuguesa. Identificamos, ainda, egressos que cursaram ou estão cursando pós-graduação (mestrado e doutorado). Sobre o vínculo empregatício desses egressos, constatamos que 69% são servidores municipais; 20% são servidores estaduais; e, 11% trabalham em instituições privadas. Observamos, ainda que para 91% dos pesquisados, o Curso de Pedagogia facilitou o ingresso na área da Educação. Com base nos referidos dados

compreendemos como os efeitos se manifestam na vida profissional dos egressos do Curso de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009.

No que tange à categoria “valorização profissional”, as respostas dos sujeitos pesquisados demonstram que 87% deles atuam em município/estado que possui Plano de Cargos e Salários, e 13% relataram que não possuem. Observamos que para 80% dos pesquisados, o referido curso possibilitou maior valorização profissional. No entanto, concordamos com Carvalho e Wonsik (2015) ao assinalarem que o Brasil destina pouca atenção à valorização docente, principalmente no que tange a salário digno e carreira atraente.

Com base nas melhorias na vida profissional, descritas pelos egressos 1- passar em concurso público municipal e estadual; 2- trabalhar como professor regente na Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental; 3- trabalhar como professor pedagogo e professor tutor; e, 4- avanço na carreira e, conseqüentemente, obtenção de melhoria salarial e melhorias em outras áreas da vida dos egressos, concluímos que o referido curso, propiciou avanços na formação humana, nos aspectos pessoal, social e emocional.

Conforme o estudado, no decorrer dessa tese, consideramos que uma política de formação docente deve propiciar além da legalização da formação (certificação), condições de atuação na atividade de ensino escolhida, conforme assinalam Gatti, Barreto e André (2011). No que se refere à política desenvolvida pelo Sistema UAB, na perspectiva dos egressos do Curso de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009, ocorreram efeitos esperados e inesperados. Como efeito inesperado foi identificado a melhoria na autoconfiança do egresso, maior reconhecimento familiar, aprovação em diversos concursos, dentre outros.

Ao retomarmos a hipótese inicial dessa pesquisa, a qual aponta para o entendimento de que em se tratando da política de formação de professores para a Educação Básica desenvolvida pelo Sistema UAB existem benefícios e limitações, os quais necessitam ser elucidados, discutidos e repensados, concluímos que para os egressos do Curso de Pedagogia EaD/UEM, turma 2009, ocorreram vários benefícios, tais como: formação em nível superior, direito a participar de concursos para professores, direito a concorrer a vaga para trabalhos em diversas etapas da educação, melhoria salarial, melhoria na vida pessoal e social.

Com relação às limitações, encontramos a dificuldade de adaptação de alguns egressos na modalidade a distância, bem como o acesso à internet. A partir da retomada da categoria “profissionalização docente” conceituada por Nóvoa (1997, 2017), Hypólito (1999), Veiga, Araújo e Kapuziniak (2005) e Guimarães (2004, 2006 e 2009) enquanto situação de uma categoria na sociedade, relações de trabalho, organização da categoria salientamos que nesta pesquisa, não foi possível observar a organização da categoria em relação às lutas por melhores condições de trabalho e remuneração. Temática extremamente pertinente a estudos sobre a profissão docente, o que requer estudos posteriores.

Diante do exposto, consideramos que os questionamentos propostos nessa pesquisa foram respondidos. Compreendemos que a política proposta pelo Sistema UAB foi formulada em razão da necessidade de ampliação do número de vagas nos cursos de licenciatura, em especial no curso de Pedagogia. Nesse sentido, observou-se que, principalmente a partir de 2003, o Estado brasileiro fez a opção por desenvolver a Educação a Distância (MEDEIROS, 2012) para a expansão do Ensino Superior. Sobre o impacto dessa política para seus egressos, observamos como fator positivo a contribuição da política estudada para a elevação de acesso e oportunidades de trabalho e até mesmo de inclusão, no sentido de atender um grupo de sujeitos que se encontravam sem acesso ao Ensino Superior. Afirmamos, ainda, que com tais apontamentos não intentamos generalizar que em todos os estados brasileiros os retornos da política propalada pelo Sistema UAB, ocorreram de maneira idêntica.

Consideramos que estudar uma política voltada à formação docente em tempos de constantes ataques à Educação [Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 241/2016¹³⁴, que congelou os “gastos públicos” por vinte anos], às instituições de ensino, aos professores, a perda de direitos por parte dos trabalhadores constitui-se um exercício desafiador e significativo. Outrossim, defendemos a necessidade de se constituir políticas contínuas de formação de professores, independente da modalidade de ensino no sistema público.

¹³⁴ Conhecida como PEC do teto limita os investimentos, por parte do governo federal, em áreas como saúde, educação e seguridade social. Renomeada no Senado Federal com o nº 55/2016 institui um novo regime fiscal no Brasil para os próximos vinte anos. De acordo com Amaral (2016) essa PEC compromete o cumprimento das metas do PNE 2014-2024, bem como do próximo PNE, com vigência prevista de 2025-2035, visto que a mesma diminuirá drasticamente os recursos destinados à educação.

Em nossa perspectiva, a política de formação de professores para a Educação Básica empreendida pelo Sistema UAB, encontra-se configurada por mediações globais e locais, assim como outras políticas públicas de nosso país. Recuperando o conceito de “redes políticas globais”, descrito por Ball (2014) observamos uma nova forma de governança do Estado, caracterizado pela formação de comunidades políticas que compartilham concepções de problemas sociais semelhantes e suas resoluções, consideramos que o Sistema UAB se insere em tal lógica.

Por fim, é importante realçar a necessidade de pesquisas que abordem as políticas de formação docente, na modalidade presencial e a distância. Em se tratando de políticas na modalidade a distância, salientamos que esta tese apresenta uma das perspectivas sobre os efeitos da política desenvolvida pelo Sistema UAB, para a formação de professores para a Educação Básica, a dos seus egressos. A partir dessa iniciativa, outros estudos poderão ser desenvolvidos. Seria igualmente interessante investigações que contemplassem a percepção de outros sujeitos participantes dessa política, tais como professores, coordenadores de polos, tutores... Esta tese se finda, tantas outras podem ter início!

REFERÊNCIAS

- ALVES, Rosângela Aparecida. **Um estudo de transformações educacionais e sociais em contextos amazônicos sob a égide da Universidade Aberta do Brasil: Breves e São Sebastião da Boa Vista - um mundo não tão à parte.** 2017, 200 f. Tese (Doutorado em Educação) Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2017. Disponível em: www.teses.usp.br/teses/.../48/.../ROSANGELA_APARECIDA_ALVES_BASSO_rev.pdf. Acesso em: 18 out. 2018.
- AMARAL, Nelson Cardoso. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. **RBPAE**, vol. 32, nº 3, p. 635-673. Set./dez. 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/70262>. Acesso em: 03 abr. 2019.
- AMORIM, Vilma de Souza Rocha. **A política de formação de professores nas séries iniciais do ensino fundamental: diretrizes e impasses.** 2007. 120 f. Dissertação de Mestrado. Universidade Católica de Brasília. Faculdade de Educação, DF, 2007.
- ANTUNES, Neuza Maria Barbosa de Oliveira. **Políticas para a educação a distância: o Sistema Universidade Aberta do Brasil.** 2011. 261 f. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Cascavel, PR, 2011. Disponível em: <http://tede.unioeste.br/bitstream/tede/928/1/neuza.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2016.
- ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003.
- AZEVEDO, Fernando de. **A Reconstrução Educacional do Brasil: ao povo e ao governo.** Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Rio de Janeiro, 1932.
- AZEVEDO, Mário L. Neves. CATANI, Afrânio M. **Universidade e neoliberalismo: o Banco Mundial e a Reforma universitária na Argentina.** Londrina: Práxis, 2004.
- BALL, Stephen J. **Educação Global S. A.: novas redes políticas e o imaginário neoliberal.** Tradução: Janete Bridon. Ponta Grossa: UEPG, 2014.
- BALL, Stephen J. **Education reform: a critical and post structural approach.** Buckingham: Open University Press, 1994.
- BALL, Stephen J. Intelectuais ou técnicos? O papel indispensável da teoria nos estudos educacionais. In: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (Orgs.). **Políticas Educacionais: questões e dilemas.** São Paulo: Cortez, 2011, p. 78-99.
- BALL, Stephen J.; MAGUIRE, Meg; BRAUN, Annette. **Como as escolas fazem as políticas: atuação em escolas secundárias.** Tradução: Janete Bridon. Ponta Grossa: UEPG, 2016.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación**. Washington: World Bank, 1995.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial**. Washington, DC: BC, 1997.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Trad. Luís Antero Reto. São Paulo: Edições 70, 2016.

BELLONI, Maria Luiza. **Educação a distância**. 6. ed. Campinas: Autores Associados, 2012. 127 p. (Coleção Educação Contemporânea).

BELLONI, Maria Luiza. Mídia e educação a distância na formação de professores. In: MILL, Daniel; PIMENTEL, Nara (Org.). **Educação a distância desafios contemporâneos**. São Carlos: EduFScar, 2010. p. 245 -261.

BOMENY, Helena. **Newton Sucupira e os rumos da educação superior**. Brasília: Paralelo 15, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, 2001. Disponível em: <http://livros01.livrosgratis.com.br/me002752.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2016.

BOWE, Richard; BALL, Stephen J; GOLD, Anne. **Reforming education & changing schools: case studies in Policy Sociology**. London: Routledge, 1992.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação, Conselho Pleno. **Resolução CNE/CP nº 1, de 15 de maio de 2006**. Institui Diretrizes Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, licenciatura. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 maio de 2006a.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Resolução CNE/CP nº 2, de 28 de maio de 2009**. Fixa Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 maio de 2009a.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 out. 1988.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Brasília, 2006b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm#art1 >. Acesso em 15 jun, 2016.

BRASIL. **Decreto nº 1.917**, de 27 de maio de 1996. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Educação e do Desporto e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 maio 1996a.

BRASIL. **Decreto nº 2.494**, de 10 de fevereiro de 1998. Regulamenta o art. 80 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 fev. 1998.

BRASIL. **Decreto nº 3.276**, de 06 de dezembro de 1999. Dispõe sobre a formação em nível superior de professores para atuar na educação básica, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 07 dez. 1999. Disponível em: < www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3276.htm>. Acesso em 25 jun, 2013.

BRASIL. **Decreto nº 3.554**, de 07 de agosto de 2000. Dá nova redação ao § 2º do art. 3º do Decreto nº 3.276, de 6 de dezembro de 1999, que dispõe sobre a formação em nível superior de professores para atuar na educação básica, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 08 ago. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3554.htm#art1>. Acesso em 25 jun, 2013.

BRASIL. **Decreto nº 5.622**, de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o art. 80 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 dez. 2005a.

BRASIL. **Decreto nº 5.800**, de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o sistema Universidade Aberta do Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 jun. 2006c.

BRASIL. **Decreto nº 6.320**, de 21 de dezembro de 2007. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 dez. 2007a.

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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 mai. 2017.

BRASIL. **Edital nº 1/2004-SEED-MEC**, Disponível em: www.mec.gov.br. Acesso em: 15 abr. 2004a.

BRASIL. **Edital nº 1**, de 20 de dezembro de 2005. Chamada Pública para Seleção de Polos Municipais de Apoio Presencial e de Cursos Superiores de Instituições Federais de Ensino Superior a Distância para o Sistema UAB. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 dez. 2005b.

BRASIL. **Edital nº 1**, de 20 de dezembro de 2006. Segunda Chamada Pública para Seleção de Polos Municipais de Apoio Presencial e de Cursos Superiores de Instituições de Ensino Superior a Distância para o Sistema UAB. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 set. 2006d.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 26**, de 05 de junho de 2009b. Estabelece orientações e diretrizes para o pagamento de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes da preparação e execução cursos

dos programas de formação superior, inicial e continuada no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), vinculado à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), a serem pagas pelo FNDE a partir do exercício de 2009. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 08 jun. 2009.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 08**, de 30 de abril de 2010. Altera os incisos I a V do art. 9º, o § 1º do art. 10 e o item 2.4 do Anexo I da Resolução CD/FNDE nº 26/2009, que estabelece orientações e diretrizes para o pagamento de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes da preparação e execução dos cursos dos programas de formação superior, inicial e continuada no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 03 mai. 2010.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: 1996b.

BRASIL. **Lei nº 10.172**, de 09 de janeiro de 2001. Plano Nacional de Educação 2001-2010. Publicado no D.O.U de 10/01/2001.

BRASIL. **Lei nº 10.933**, de 11 de agosto de 2004b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.933.htm. Acesso em: 07 fev. 2017.

BRASIL. **Lei nº 11.502**, de 12 de julho de 2007. Modifica as competências e a estrutura organizacional da fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior - CAPES, de que trata a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e altera as Leis nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992, e 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, que autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica. Brasília, DF, 2007b.

BRASIL. **Lei nº 11.738**, de 16 de julho de 2008. Institui piso salarial profissional nacional para profissionais do magistério público da educação básica. Publicado no D.O.U de 17/07/2008.

BRASIL. **Lei nº 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.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 8.405**, de 9 de janeiro de 1992. Autoriza o Poder Executivo a instituir como fundação pública a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (Capes) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8405.htm>. Acesso em: 10 abr. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental de Valorização do Magistério - Fundef. Brasília, DF: MEC, 1996c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm. Acesso em: 10 abr. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Fórum das Estatais pela Educação. **Projeto:** Universidade Aberta do Brasil. Brasília, DF: 2005c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/universidade.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 11.494**, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. Brasília, DF: MEC, 2007c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm. Acesso em: 10 abr. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação:** razões, princípios e programas. Brasília, DF: MEC, 2007d. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Censo Escolar**. Brasília, DF: MEC/INEP, 2000.

BRASIL. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília, DF: MEC, 1993.

BRASIL. **Portaria nº 183**, de 21 de outubro de 2016. Regulamenta as diretrizes para concessão e pagamento de bolsas aos participantes da preparação e execução dos cursos e programas de formação superior, inicial e continuada no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Disponível em: <https://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/24102016-PORTARIA-N-183-2016.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2017.

BRASIL. **Portaria nº 218**, de 24 de setembro de 2018, que regulamenta as diretrizes de admissibilidade de novos polos, permanência e desligamento dos polos no âmbito do Sistema Universidade aberta do Brasil – UAB. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/24102016-PORTARIA-N-183-2016.pdf>. Acesso em: 30 set. 2018.

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves; WONSIK, Ester Cristiane. Políticas educacionais: valorização ou precarização do trabalho docente. **Revista Contrapontos-Eletrônica**, Itajaí, v.15, n. 3, p. 373-393, set./dez. 2015. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rc/article/view/5850/4643>. Acesso em: 27 abr. 2018.

CENSO EAD.BR: relatório analítico da aprendizagem a distância no Brasil 2016= Censo EAD.BR: analytic reporto of distance learning in Brazil 2016 [livro eletrônico] ABED-Associação Brasileira de Educação a Distância [traduzido por Maria Thereza Moos de Abreu]. Curitiba: InterSaberes, 2017. PDF.

CONTRERAS, José. **A autonomia de professores**. São Paulo: Cortez, 2002.

COSTA, Maria Luisa Furlan. História e políticas para o ensino superior a distância no Brasil. In: COSTA, Maria Luisa Furlan. (Org.). **Educação a distância no Brasil: avanços e perspectivas**. Maringá: Eduem, 2013. p. 21-45.

COSTA, Maria Luisa Furlan. **Política pública para o ensino superior a distância e a implementação do Sistema Universidade Aberta do Brasil no Estado do Paraná**. 2010. 186 f. Tese de Doutorado. Araraquara, SP, 2010.

COSTA, Maria Luisa Furlan.; SETOGUTI, Ruth I. A Formação de Professores em Cursos Superiores a Distância: A experiência da Universidade Estadual de Maringá. In: ALTOÉ, Anair; COSTA, Maria. Luisa. F.; TERUYA. Teresa K. **Educação e Novas Tecnologias**. Maringá: Eduem, 2005, p. 123-130.

CRUZ, Telma Maria da. **Universidade Aberta do Brasil: Implementação e previsões**. 2007. 155 f. Dissertação de Mestrado. Brasília, 2007. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3360/1/2007_TelmaMariadaCruz.pdf
Acesso em: 10 ago. 2016.

DALE, Roger. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 85, p. 423-460, mai./ago. 2004.

DALE, Roger. A sociologia da educação e o Estado após a globalização. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1099-1120, out./dez. 2010.

DANTAS, José. **Estudos da história do Brasil: Império e República**. São Paulo: Ed. Moderna, 1979.

DAZZANI, Maria Virgínia Machado; LORDELO, José Albertino Carvalho. A importância de estudos com egressos na avaliação de programas. In: LORDELO, José Albertino Carvalho; DAZZANI, Maria Virgínia Machado (Orgs). **Estudos com estudantes egressos: concepções e possibilidades metodológicas na avaliação de programas**. Salvador: EDUFBA, 2012. p. 15-22. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/6214/1/Estudo%20com%20egressos.pdf>
Acesso em: 04 abr 2018.

DOURADO, Luiz Fernandes; SANTOS, Catarina de A. EAD no contexto atual e o PNE 2011-2020: In: DOURADO, Luiz Fernandes. (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectiva**. Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

DOURADO, Luiz Fernandes Políticas e gestão da educação superior a distância: novos marcos regulatórios? **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 29, n. 104, especial, p. 891-917, out. 2008.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. São Paulo: Perspectiva, 2005.

FAUSTO, Boris. **A revolução de 1930**: historiografia e história. 16. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

FRANCO, Sérgio Roberto Kieling. O Programa Pró-Licenciatura: gênese, construção e perspectivas. In: **Desafios da Educação a Distância na Formação de Professores**. SEED. Brasília, 2006.

GATTI, Bernadete A. Formação de professores no Brasil: características e problemas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1355-1379, out-dez. 2010.

GATTI, Bernadete A; BARRETO, Elba Siqueira de Sá. **Professores no Brasil**: impasses e desafios. Brasília: UNESCO, 2009.

GATTI, Bernadete A; BARRETO, Elba Siqueira de Sá; ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo de Afonso. **Políticas docentes no Brasil**: um estado da arte. Brasília: UNESCO, 2011.

GIDDENS, Antony. **A terceira via e seus críticos**. Tradução: Ryta Vinagre, Rio de Janeiro: Record, 2001.

GIDDENS, Antony. **A Terceira Via**: Reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GIOLO, Jaime. Educação a distância: tensões entre o público e o privado. **Revista Educ. Soc.**, Campinas, SP, v. 31, n. 113, p. 1271-1298, out./dez. 2010.

GOMES, Ângela Maria de Castro. Confronto e compromisso no processo de constitucionalização (1930-1935). In: FAUSTO, Boris (Org.). **O Brasil republicano – Sociedade e política (1930-1964)**. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 1996.

GOMES, Candido Alberto da Costa. A legislação que trata da EAD. In: LITTO, Frederic Michel; FORMIGA, Marcos (Orgs.). **Educação a distância**: o estado da arte. SP: Pearson Education do Brasil, 2009 (Associação Brasileira de Educação a Distância), p. 22-27.

GOMES, Candido Alberto. **Darcy Ribeiro**. Coleção Educadores. Fundação Joaquim Nabuco. Recife: Editora Massangana, 2010.

GOUVEIA, Cristiane Talita Gromann de. **O Projeto Logos II em Rondônia**: a implantação do projeto-piloto e as mudanças em sua organização político-pedagógica. 2016. 159 f. Dissertação de Mestrado. Rio Claro, SP, 2016. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/134221/gouveia_ctg_me_rcla.pdf?sequence=3. Acesso em: 10 mai. 2017.

GUIMARÃES, Valter S. **A socialização profissional e profissionalização docente**: um estudo baseado no professor recém-ingresso na profissão. In.: GUIMARÃES, Valter Soares (Org.). Formar para o mercado ou para a autonomia? O papel da Universidade. Campinas, SP: Papirus, 2006.

GUIMARÃES, Valter S. **Formação de professores**: saberes, identidade e profissão. Campinas, SP: Papirus, 2004.

GUIMARÃES, Valter S. **Profissão e profissionalização docente**: disposição em relação ao ser professor. In.: GUIMARÃES, Valter Soares (Org.). Formação e profissão docente: cenários e propostas. Goiânia: Ed. da PUC Goiás, 2009.

HOFLING, Eloísa de M. Estado e Políticas (Públicas) sociais. **Caderno Cedes**, Campinas, ano 21, n. 55, p. 30-41 nov. 2001.

HORTA, José Silvério Baia. **Gustavo Capanema**. Recife: Massangana, 2010.

HYPÓLITO, Álvaro M. Trabalho Docente e Profissionalização: Sonho Prometido ou Sonho Negado? In: VEIGA, Ilma P.; CUNHA, Maria Isabel (Orgs.). **Desmistificando a Profissionalização do Magistério**. São Paulo: Papirus, 1999.

JAMATI, Viviane I. O apelo à noção de competências na revista L'Orientation Scolaire Et Professionnelle- Da sua criação aos dias de hoje. In: ROPÉ, Françoise.; TANGUY, Lucie (Orgs). **Saberes e competências**: o uso de tais noções na escola e na empresa. Campinas, SP: Papirus, 1997, p.103-133.

KUENZER, Acassia Z. Exclusão incluyente e inclusão excluyente: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho. In: LOMBARDI, J. C. et al. **Capitalismo, trabalho e educação**. 3ª ed. São Paulo: Autores Associados, 2005, p.77-95.

LACÉ, Andréia Mello. **A Universidade Aberta do Brasil (UAB)**: das origens na ditadura militar ao século XXI. 2014. 313 f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade de Brasília. Faculdade de Educação. Brasília, DF, 2014. Disponível em:
http://www.repositorio.ufop.br/bitstream/123456789/9243/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O_Forma%C3%A7%C3%A3oDocenteContexto.pdf em: 11 ago. 2016.

LITTO, Fredric Michael. O atual cenário internacional da EAD. IN: LITTO, Fredric Michael; FORMIGA, Marcos Maciel (orgs). **Educação a distância**: o estado da arte. São Paulo: Pearson Education do Brasil. v. 1, 2009.

MAINARDES, Jefferson. A abordagem do “ciclo de políticas” e suas contribuições para a análise da trajetória de políticas educacionais. **Revista Atos de Pesquisa em Educação**, v. 1, n. 2, p. 94-105, mai./ago. 2006.

MAINARDES, Jefferson. Reflexões sobre o objeto de estudo da política educacional. **Laplage em Revista** (Sorocaba), v. 4, n. 1, p. 186-201, jan./abr.

2018. Disponível em: file:///C:/Users/squie/Desktop/Mainardes%202018.pdf
Acesso em: 20 out, 2018.

MAINARDES, Jefferson. **Pesquisa sobre políticas de formação de professores: alguns elementos essenciais**. 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/319493910_PESQUISA_SOBRE_POLITICAS_DE_FORMACAO_DE_PROFESSORES_ALGUNS_ELEMENTOS_ESSENCIAIS. Acesso: 20 set. 2017.

MAINARDES, Jefferson. Reflexiones sobre el objeto de estudio de la política educativa. In: TELLO, César G. **Los objetos de estudios de la política educativa**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Autores de Argentina, 2015. p. 25-42. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/286923952_Reflexiones_sobre_el_objeto_de_estudio_de_la_politica_educativa. Acesso em: 10 fev. 2017.

MAINARDES, Jefferson; MARCONDES, Maria Inês. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v30n106/v30n106a15.pdf>. Acesso em: 15 de mar. 2016.

MAINARDES, Jefferson; FERREIRA, Márcia dos Santos; TELLO, César. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (Orgs.). **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011, p. 143-172.

MAINARDES, Jefferson; TELLO, César. A pesquisa no campo da política educacional: explorando diferentes níveis de abordagem e abstração. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 24, n. 75, p. 1-18, jul. 2016.

MAINARDES, J.; STREMEL, S. **Informações sobre a abordagem do “ciclo de políticas”**. https://www.researchgate.net/publication/283721918_Informacoes_sobre_a_abordagem_do_ciclo_de_politicas_-_Lista_de_obras_de_S_J_Ball_e_de_pesquisas_brasileiras_que_empregam_suas_ideias. Acesso em: 15 dez. 2015

MANDELI, Aline de Souza. **Fábrica de professores em nível superior: a Universidade Aberta do Brasil (2003-2014)**. 2014. 262 f. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, SC, 2014. Disponível em: <http://gepeto.ced.ufsc.br/files/2015/06/aline-mandeli.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2017.

MARTINS, André Silva. **Burguesia e a nova sociabilidade: estratégias para educar o consenso no Brasil contemporâneo**. Niterói- RJ. Tese (Doutorado em Educação), 2007. 284 p.

MARTINS, Luiz Roberto R. **Educação a distância na Universidade de Brasília: uma trajetória de janeiro de 1979 a junho de 2006**. 2006, 165 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Brasília, DF, 2006. Disponível em:

http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/2059/1/2006_Luiz%20Roberto%20Rodrigues%20Martins.pdf. Acesso em: 20 abr. 2017.

MARTINS, Simone Maria. **O ensino superior a distância na perspectiva da qualidade**: o curso de pedagogia da Universidade Estadual de Maringá – Paraná. 2013. 214 f. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Maringá. Maringá, 2013.

MAUÉS, Olgaíses Cabral. A política da OCDE para a educação e a formação docente. A nova regulação? **Educação**, Porto Alegre, v. 34, n. 1, p. 75-85, jan./abr. 2011. Disponível em: <https://www.redalyc.org/html/848/84818591010/index.html>. Acesso em: 10 abr. 2015.

MAUÉS, Olgaíses Cabral. Reformas internacionais da educação e a formação de professores. **Cadernos de Pesquisa** n. 118, São Paulo, mar. 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742003000100005. Acesso em: 10 abr. 2015.

MAUÉS, Olgaíses Cabral; CAMARGO, Arlete Maria Monte de Camargo. Marcos Regulatórios nas políticas de formação e valorização docente pós-LDB. **Revista Educação e Questão**, Natal/RN, v. 42, n. 28, p. 149-174, jan./abr, 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/viewFile/4056/3323>. Acesso em: 10 abr. 2015.

MEDEIROS, Simone. **Políticas de educação a distância na formação de professores da educação básica no governo Lula da Silva (2003-2010)**: embates teóricos e políticos de um campo em disputa. 2012. 389 f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 2012.

MILL, Daniel. **Docência virtual**: uma visão crítica. Campinas, SP: Papirus, 2012.

MILL, Daniel. Sobre a formação de professores no Brasil contemporâneo: pensando a LDB e a EaD como pontos de partida. In: SOUZA, J. V. A. **Formação de professores para a educação básica: dez anos de LDB**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007. p. 265-284.

MIRANDA, Estela M. Uma “caja de herramientas” para análisis de la trayectoria de la política educativa: la perspectiva de los ciclos de la política (Policy Cycle Approach). In: MIRANDA, Estela M; BRYAN, Newton A. Pacciulli (orgs.). **(Re) pensar a educação pública: contribuições da Argentina e do Brasil**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2014. p. 109-131.

MORAES, Reginaldo C. **Neoliberalismo: de onde vem para onde vai?** São Paulo: Senac São Paulo, 2001.

MORAES, Reginaldo C. Os aspectos culturais e a EAD. IN: LITTO, Fredric Michael; FORMIGA, Manuel Marcos Maciel (orgs.). **Educação a distância: o estado da arte**. v.2, São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009.

NISKIER, Arnaldo. **Educação a distância: a tecnologia da esperança**. São Paulo: Loyola, 1999.

NÓVOA, António. Firmar a posição como professor, afirmar a posição docente. **Cadernos de Pesquisa** v. 47, n. 166, p. 1106-1133, out./dez. 2017.

NÓVOA, António. **Os professores e a sua formação**. Lisboa, Portugal: Publicações Dom Quixote: Instituto de Inovação Educacional, 1997.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 25, nº 89, p. 1127-1144. set./dez. 2004.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 32, nº 115, p. 323-337. abr./jun. 2011.

OLIVEIRA, Silvana Aparecida Guietti. **A formação de professores no ensino superior a distância: limites e possibilidades de inserção e ascensão profissional**. 2014. 159 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual de Maringá, PR, 2014.

OZGA, Jenny. **Investigação sobre Políticas Educacionais: Terreno de Contestação**. Lisboa: Porto Editora, 2000.

PASSARINHO, Jarbas Gonçalves. **A educação em debate: pronunciamento do Ministro da Educação e Cultura na reunião conjunta das Comissões de Educação e Cultura do Senado Federal e da Câmara dos Deputados**. Brasília: Departamento de Documentação e Divulgação do MEC, 1973 (PDF).

PAUL, Jean-Jaques. Acompanhamento de egressos do ensino superior: experiência brasileira e internacional. **Caderno CRH**. Salvador, v. 26, nº 74, mai/ago 2015. p. 309-320.

PERONI, Vera Maria V. A democratização da educação em tempos de parcerias entre o público e o privado. **Revista de Educação Pública – UFMT**, v. 19, p. 215-227, 2010.

PERRENOUD, Philippe. **Pedagogia diferenciada: das intenções à ação**. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000.

PETERS, Otto. **A educação a distância em transição: tendências e desafios**. São Leopoldo-RS: Ed. Unisinos, 2003.

PIMENTEL, Marijane Alves Andrade. **Universidade Aberta do Brasil: percursos e discursos na institucionalização de um sistema público de educação a distância**. Tese de Doutorado. João Pessoa, Paraíba, 2015 (PDF).

PIMENTEL, Nara M. **Educação aberta a distância**: análise das políticas públicas e da implementação da Educação a distância no ensino superior do Brasil a partir das experiências da Universidade Federal de Santa Catarina e da Universidade Aberta de Portugal. 2006. 193 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

PIMENTEL, Nara M. Políticas públicas de educação a distância. In: MILL, Daniel (org.). **Dicionário crítico de educação e tecnologias e de educação a distância**. Campinas, SP: Papyrus, 2018. p. 510-513.

PINTO, Glenio do Couto Junior. **Análise da metodologia de avaliação do programa Sistema Universidade Aberta do Brasil**. 2013. 91 f. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pelotas. RS, 2013. Disponível em: http://pos.ucpel.edu.br/ppgps/wp-content/uploads/sites/5/2018/03/GLENIO.JUNIOR_An%C3%A1lise-da-Metodologia-de-Avalia%C3%A7%C3%A3o-do-Programa-Sistema-Universidade-Aberta-do-Brasil.pdf
Acesso em: 10 ago. 2016.

POPKEWITZ, Thomas S. Profissionalização e formação de professores: algumas notas sobre a sua história, ideologia e potencial. In: NÓVOA, António (Org.). **Os professores e a sua formação**. 2. ed., Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1995. p. 35-49.

PRETI, Oreste. A formação do professor na modalidade a distância: (dês) construindo metanarrativas e metáforas. In: Oreste Preti (org.), Maria Lúcia Cavalli Neder [...] et al. **Educação a Distância: sobre discursos e práticas**. Brasília: Liber Livro Editora, 2005.

RIBEIRO, Darcy. **A Universidade Necessária**. 5ª ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1991.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil**. 36. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

ROSEMBERG, Fúlvia. Uma introdução ao estudo das organizações multilaterais no campo educacional. In: KRAWCZYK, Nora et al. (Org.). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI**: reformas em debate. Campinas: Autores Associados, 2000. p. 63-95.

SACRISTÁN, José Gimeno. Consciência e acção sobre a prática como libertação profissional dos professores. In.: NÓVOA, António. **Profissão professor**. Portugal: Ed. Porto, 1995.

SAVIANI, Dermeval. **A pedagogia no Brasil**: história e teoria. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

SAVIANI, Dermeval. Formação de professores: aspectos históricos e teóricos do problema no contexto brasileiro. **Revista Brasileira de Educação**, v. 14, n. 40 jan./abr. 2009.

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 4 ed. São Paulo: Autores associados, 2013.

SCHNEIDER, Volker. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Civitas**, Porto Alegre, v. 5, n.1, p. 29-58, jan./jun. 2005.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEGENREICH, Stella Cecília Duarte. **ProUni e UAB como estratégias de EAD na expansão do Ensino Superior**. *Pró-Posições*, Campinas, v. 20, n. 2 (59), p. 205-222, maio/ago, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/pp/v20n2/v20n2a13>. Acesso em: 6 nov. 2016.

SHIROMA, Eneida. Oto; MORAES, Maria. Célia. Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

SILVA, Solonildo Almeida da. **Educação a distância e Universidade Aberta do Brasil: quando a mercantilização e a precarização da docência alcançam um novo ápice?** 2011. 187 f. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, CE, 2011. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/6622/1/2011_TESE_SASILVA.pdf. Acesso em: 10 set. 2016.

SILVA, Vanessa Nunes. **O Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) como política de formação de professores da educação básica: projetos e proposições na Universidade Estadual do Maranhão e na Universidade Federal do Maranhão**. 2014. 92 f. Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2014.

SILVEIRA, Olivia Maria Costa; CARVALHO, Leila Tibiriçá de. Estratégias metodológicas para pesquisas com egressos. In: LORDELO, José Albertino Carvalho; DAZZANI, Maria Virgínia Machado (Orgs). **Estudos com estudantes egressos: concepções e possibilidades metodológicas na avaliação de programas**. Salvador: EDUFBA, 2012. p. 45-75.

SOARES, Maria Clara C. O Banco Mundial: políticas e reformas. In: DE TOMASSI Livia; WARD Mirian. J.; HADDAD, Sérgio. (Orgs.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 1998. p. 15-39.

SONOBE, Aline Kazuko; PINTO, Marcelino de Rezende. Um olhar sobre a evolução da legislação acerca da valorização docente no Brasil. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v.5, n. 5, 2015.

Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/68057>. Acesso em: 13 fev. 2017.

SOUZA, Rosa. F. Espaço da educação e da civilização: origens dos grupos escolares no Brasil. In: Souza, Rosa Fátima [et al.] (orgs.). **O legado educacional do século XIX**. Araraquara: Editora da UNESP, 1998, p. 33-84.

TANURI, Leonor M. História da formação de professores. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, nº 14, maio/agosto, 2000.

TOMMASI, Livia de. Financiamento do Banco Mundial no setor educacional brasileiro: os projetos em fase de implementação. In: DE TOMMASSI Livia; WARD Mirian J.; HADDAD, Sérgio. (Orgs.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 1998. p.195-227.

TORRES, Rosa María. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Miriam Jorge; HADDAD, Sérgio. **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 125-193.

TRIVIÑOS, A. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 2013.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ (UEM). **Parecer nº 027/2008- CGE**. Câmara de Graduação, extensão e Educação Básica Profissional. Maringá, 2008a

UEM. DFE. **Manual do Aluno**: Curso Normal Superior. Maringá: UEM, 2006.

UEM. DFE. **Projeto Pedagógico**: Curso Normal Superior. Maringá, 2005.

UEM. **Projeto Pedagógico do Curso de Graduação Licenciatura Plena em Educação Básica**: séries iniciais do Ensino Fundamental. Maringá, 2000a.

UEM. **Projeto Pedagógico do Curso de Pedagogia Licenciatura Plena**: modalidade de educação a distância. Maringá, 2008b.

UEM. Reitoria: Pró-Reitoria de Ensino. **Resolução 097/2000-CEP**, 2000b.

VEIGA, Ilma Passos A.; ARAÚJO, José Carlos. S.; KAPUZINIÁK, Célia. **Docência: uma construção ético-profissional**. Campinas, 2005.

VIEIRA, Juçara Dutra. **Piso salarial para os educadores brasileiros: quem toma partido?** Campinas: Autores Associados, 2013.

VOLSI, Maria Eunice França. **Políticas de valorização de professores da educação básica pós-Constituição Federal de 1988**. 209 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá. Maringá, 2016.

WUNSCH, Laura. **O Sistema Universidade Aberta do Brasil como política de expansão do ensino superior**. 2014. 98 f. Dissertação de Mestrado. Santa Maria, RS, 2014. Disponível em:
<https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/7122/WUNSCH%2c%20LAURA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 15 set. 2016.

Anexo 1: Questionário aplicado aos egressos do Curso de Pedagogia, na modalidade a distância-UEM, turma 2009

Caro/a participante,

O objetivo deste questionário é conhecer a sua percepção sobre os efeitos da política proposta pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), desenvolvida pela Universidade Estadual de Maringá (UEM), no curso de Pedagogia na modalidade a distância, a fim de identificar os benefícios e as limitações dessa política para a formação de professores da Educação Básica. Para tanto, convidamos você a participar desta pesquisa respondendo as questões abaixo, para fins de pesquisa e escrita de tese do curso de Doutorado em Educação (UEM).

1. PERFIL

1.1. Nome:

1.2. Polo/município a que pertencia:

1.3. Gênero:

1.4. Faixa etária () de 20 a 30 () de 30 a 40 () de 40 a 50 () + de 50

2. FORMAÇÃO DOCENTE

2.1. Você havia cursado Ensino Superior antes do Curso de Pedagogia da UEM?

() Sim () Não

- Em caso afirmativo, escreva o nome do curso:

2.2. Quais foram as principais razões de ingressar no Curso de Pedagogia da UEM, na modalidade a distância? (Assinale no máximo 3 razões):

- () Por ser um curso que permitia aquisição de conhecimentos em sua área de interesse.
- () Por ser um curso com boas possibilidades profissionais.
- () Por trabalhar ou já ter trabalhado em áreas afins.
- () Para obter um diploma de nível superior.
- () Por ser a única opção.
- () Outras opções? Quais?

2.3. Descreva as facilidades e as dificuldades encontradas durante a realização do Curso de Pedagogia da UEM, na modalidade a distância.

2.4. Curso de Pedagogia da UEM, na modalidade a distância, atendeu as suas expectativas de formação?

- () Atendeu completamente
- () Atendeu parcialmente
- () Não atendeu

2.5. Trabalhava na Educação quando ingressou no Curso de Pedagogia da UEM, na modalidade a distância?

- () Sim () Não

2.6. Em caso afirmativo indique a atividade que desempenhava:

2.7. Em caso afirmativo indique qual era o vínculo:

Estagiário

Concursado

Outro

3. PROFISSIONALIZAÇÃO DOCENTE

3.1. Após ter concluído o Curso de Pedagogia da UEM, na modalidade a distância você

iniciou o trabalho na educação.

continuou trabalhando na Educação.

não está trabalhando na educação.

3.2. Escreva a sua profissão atual:

3.3. Caso esteja trabalhando na Educação indique o vínculo empregatício:

Municipal

Estadual

Instituição Privada

3.4. Você considera que a conclusão do curso de Pedagogia da UEM possibilitou maior facilidade de acesso a trabalhos na área da Educação?

Sim

Não

4. VALORIZAÇÃO PROFISSIONAL

4.1. O município/estado que você atua possui Plano de Cargos e Salários?

Sim

Não

4.2. Após ter concluído o Curso de Pedagogia na modalidade a distância da UEM, você considera que obteve uma maior valorização profissional?

() Sim () Não

4.3. Em caso afirmativo, descreva as melhorias ocorridas na sua vida profissional, após concluir o Curso de Pedagogia da UEM, na modalidade a distância (indique se surgiram novas oportunidades de trabalho, se houve aumento nos ganhos financeiros, dentre outros).

4.4. A conclusão do curso de Pedagogia da UEM lhe possibilitou melhorias em outras áreas da sua vida?

() Sim () Não

4.5. Em caso afirmativo, indique em quais áreas ocorreram as melhorias.

4.6. Indique efeitos inesperados após a conclusão do curso de Pedagogia, na modalidade a distância da UEM.