

**As Políticas de Educação a Distância:  
Programas e ações para a Formação de Professores  
da Educação Básica no Governo Lula da Silva (2003-2010)**

**MEDEIROS**, Simone (PPGE/FE/UFG)  
simone.medeiros3@gmail.com

**OLIVEIRA**, João Ferreira de (PPGE/FE/UFG)(orient.)  
joao.jferreira@gmail.com

Palavras-chave: políticas educacionais; educação a distância; formação de professores.

Este estudo busca compreender como se conceberam e se instituíram os programas e ações para a formação de professores da educação básica por meio das Políticas de Educação a Distância no Governo Lula da Silva (2003-2010). Nossa intenção, dada a abrangência do tema, a complexidade do conteúdo e o recente momento político em que vivemos, é, inicialmente, investigar o tema em sua historicidade, recuperando as quatro décadas que antecederam o Governo Lula da Silva (2003-2010), tendo em vista apresentar uma síntese das mediações e dos nexos estabelecidos, situando o período de estudo em um contexto mais amplo de entendimento. Buscaremos, portanto, apreender o objeto em suas contradições, mediações e determinações que o constituem, tomando-o na relação inseparável entre o estrutural e o conjuntural (FRIGOTTO, 2011).

Ao tratar do presente tema nos propomos a problematizar as políticas de educação a distância voltadas para a formação de professores da Educação Básica, no Governo Lula da Silva (2003-2010), procurando compreendê-las no contexto das reformas educacionais em articulação com as transformações econômicas e políticas em curso no referido momento de desenvolvimento da sociedade brasileira.

A escolha desta temática deve-se ao fato da educação a distância constituir-se uma modalidade educativa que, nas últimas cinco décadas, tem permeado, no interior das políticas educacionais do País, discursos de democratização do acesso com qualidade e inclusão social, fortemente marcados pelos compromissos internacionais assumidos por diferentes governos perante indicações de organismos multilaterais e, ainda, pelas diretrizes do mercado educacional, mas, sobretudo, por ter sido, nesta primeira década do Século XXI, eleita pelos governos como modalidade prioritária na formação de professores da educação básica, contribuindo para o seu crescimento, em grande medida, desordenado, e para a conseqüente constatação de ausência de mecanismos e estratégias legais de acompanhamento e avaliação destas políticas educacionais (DOURADO et al, 2011).

Partimos da compreensão de que a análise da política educacional de um determinado governo constitui-se em uma tarefa complexa, que exige a compreensão dos limites da análise estabelecida, sobretudo, quando essa se dar numa conjuntura recente, onde há reduzidas problematizações e estudos indicativos e críticos do recorte temporal estabelecido. Buscamos apreender o objeto de estudo em seus aspectos essenciais, com ênfase naquilo que tem de singular e geral, procurando recuperar e colocar em outra dimensão as discussões sobre a educação a distância voltada à formação de professores, objetivando avançar nos debates da área.

Para compreendermos adequadamente os dilemas e impasses do campo educativo, na atualidade, de acordo com Frigotto (1995), é preciso dispor-se a entender que a crise da educação está inserida em um contexto mais amplo do capitalismo real, no plano internacional e com particularidades em nosso País. Para esse autor, trata-se de uma crise que está demarcada por uma especificidade que se explicita nos planos econômico-social, ideológico, ético-político e educacional, cuja análise fica mutilada pela crise teórica.

Esse processo, na forma que assume no Brasil, desde o golpe militar e com mais ênfase nos anos 1990, se potencializa, segundo Frigotto, de um lado, pela cultura de caráter escravocrata, colonialista e feudal das elites, e de outro lado, pelo avanço do pós-modernismo que, de acordo com Chauí (apud FRIGOTTO, 1995), se caracteriza como a ideologia específica do neoliberalismo, no campo da esquerda. Essa visão conservadora, para Dourado (2001), aprofunda, ainda mais, o quadro em que se encontram as políticas públicas à medida que o Estado, patrimonial, ratifica novos mecanismos e formas de gestão subordinando-os, predominantemente, à expansão do capital. A educação passa a ser entendida, segundo Saviani (2008), como um investimento em capital humano individual que habilita as pessoas à competição pelos empregos disponíveis. A teoria do capital humano, para esse autor, foi refuncionalizada e é nessa condição que ela alimenta a busca de produtividade na educação.

Em conformidade com esse movimento mais amplo, a educação a distância (EaD), entendida neste estudo, como [...] prática social que, em interface com outras práticas, contribui para a construção de significados culturais, reforçando e/ou conformando (ou subvertendo) interesses sociais e políticos (NEDER, 2005, p. 182), passa a ser utilizada, de forma estratégica nas políticas educacionais do País.

Inicialmente, a EaD é utilizada na implantação do Estado Militar, a partir de 1964, num contexto onde o Estado se descompromete gradativamente de financiar a educação pública e gratuita, comprometendo-se cada vez mais com o capital privado e com as imposições imperialistas dos EUA, por meio dos acordos MEC\USAID (GERMANO, 2005); em seguida, a EaD aparece com mais intensidade na década de 1990, num cenário de consolidação da hegemonia neoliberal, com destaque para o Governo Cardoso (1995-2002), onde se intensificam ações políticas e reformas educacionais, sob a égide do Consenso de Washington (1989) e dos organismos internacionais, cuja tradução mais efetiva é expressa na nova LDB, nº 9.394/96. Segundo Dourado (2001), a EaD, nesse contexto, configura-se de acordo com as premissas neoliberais e redireciona o paradigma da educação e da escola no País, enfatizando o trinômio produtividade, eficiência e qualidade total. Mais tarde, no Governo Lula da Silva (2003-2010), a EaD é eleita como modalidade prioritária para a formação de professores da educação básica (FREITAS, 2007), sendo instituída e implementada por meio de programas e ações, além de novo arcabouço legal.

Lula da Silva (2003-2010), segundo Frigotto (2011), assume o poder, na primeira década do Século XXI, conduzido por forças sociais e progressistas que tinham, em sua origem, a tarefa de alterar a natureza do projeto societário, como consequência para todas as áreas. O que se exigia do novo governo, de acordo com Oliveira (2003), era uma radicalidade que deveria estar muito além simplesmente de fazer um governo desenvolvimentista. Essa radicalidade a que se refere Oliveira, para Frigotto, no contexto das forças em jogo e em disputa, seria uma opção clara de medidas políticas profundas capazes de viabilizar a repartição da riqueza e suas consequências em novas reformas de base.

O documento 'Uma Escola do Tamanho do Brasil' (2002), referência central do Governo Lula da Silva (2003-2006), no campo educacional, se contrapõe a proposta de educação do Governo Cardoso (1995-2002) e anuncia a educação a distância como uma alternativa indispensável, desde que seja garantido um padrão elevado de qualidade.

As políticas de educação a distância voltadas à formação de professores da educação básica no primeiro mandato de Lula da Silva (2003-2006), de acordo com Freitas (2007), se pautaram pela continuidade de programas de caráter continuado e compensatório, destinados à formação de professores leigos, em exercício a distância, em cooperação com os sistemas de ensino. Situam-se, nessa perspectiva, segundo Freitas, “[...] a Rede Nacional de Formação Continuada de Professores [...]; o Proformação, no âmbito da Secretaria de Educação a Distância, iniciado em 1997 e finalizado em 2004 [...]; o Proinfantil, iniciado em 2005”. Para essa autora, a criação do Pro-Licenciatura, em 2005, e da Universidade Aberta do Brasil (UAB), pelo Decreto nº 5.800/2006, institucionaliza os programas de formação de professores a distância como política pública de formação e sinaliza opções políticas do novo governo no campo da formação de professores da educação básica.

O segundo mandato do Governo Lula da Silva (2006-2010) tem como referência para o campo educacional, o documento intitulado Programa Setorial de Educação (2006-2010). O item que trata da profissionalização dos educadores e na garantia da qualidade sinaliza para a criação do Sistema Nacional de Formação de Professores, a ser criado no âmbito da Capes, de forma que articule o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Neste contexto, toda a centralidade das políticas para o campo tomou como referência o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em abril de 2007, por meio do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, criado pelo Decreto nº 6.094, de 24/04/2007, e que tem, segundo discurso oficial, sua inspiração principal no Compromisso Todos pela Educação, movimento criado por empresários, com ênfase nas parcerias público-privadas. O PDE, para Saviani (2009), não constitui um plano, mas em um conjunto de ações que se constituíram em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE. E o Compromisso Todos pela Educação, para esse autor, pode ser traduzido como a ‘pedagogia de resultados’, construído sob a égide da ‘qualidade total’.

Uma das quatro dimensões do Plano de Ações Articuladas (PAR), instrumento de gestão do PDE, refere-se à formação de professores. Essa dimensão, por sua natureza voltada à formação de professores da educação básica, deveria ter sido coordenada, no âmbito do MEC, pela Secretaria de Educação Básica, locus do fomento dessas políticas. No entanto, a sua coordenação ficou restrita à Secretaria de Educação a Distância, responsável pelas políticas de educação a distância e pela criação e expansão da UAB, sinalizando às diretrizes do Ministério para a formação de professores da educação básica. Essa decisão política relativa a coordenação da dimensão de formação de professores do PAR, articulada ao PDE e ao Compromisso Todos pela Educação, e os seus desdobramentos, anunciam e revelam a lógica da reforma educacional em curso.

É neste contexto que, por meio do Decreto nº 11.502, de 11/07/2007, são modificadas as competências e a estrutura organizacional da Capes que passa a ter como finalidade, no âmbito da educação básica, a indução e o fomento, inclusive em regime de colaboração com Estados, 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. A nova

Capes passa a contar com duas diretorias (Diretoria de Educação Presencial e Diretoria de Educação a Distância) e com um Conselho Técnico-Científico da Educação Básica. Para Freitas (2007), a Capes, juntamente com o FNDE, no financiamento, e o INEP, na avaliação da educação básica, compõe o tripé das agências reguladoras no campo educacional. Dourado (2008) problematiza a nova estrutura e o papel das secretarias do MEC, anteriormente responsáveis por ações no campo da regulação e da formação de professores, especialmente as Secretarias de Educação Básica, de Educação Superior e de Educação a Distância. Para Barreto (2008), a nova configuração da Capes representa uma 'cisão radical' das políticas de formação de professores no País, na medida em que separam a educação a distância da presencial, anunciando a constituição de um sistema paralelo supostamente mais democrático e mais defensável em termos de viabilidade econômica.

Neste percurso controverso entre as lutas da sociedade, as propostas do governo e as ações e omissões no exercício do poder, é instituído o Decreto nº 6.755, de 29/01/2009, que dispõe sobre a Política Nacional de Formação de Professores do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da nova Capes e fomento a programas de formação inicial e continuada. Fica, portanto, instituída em seu art. 1º, a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, com a finalidade de organizar, em regime de colaboração entre União, Estados, DF e municípios, a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério para as redes públicas de educação básica. Em seu artigo 4º, ratifica que a Política de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica só cumprirá seus objetivos por meio da criação dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente. Em sequência, a Portaria Normativa, nº 09, de 30/06/2009, institui o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica, no âmbito do MEC, com a finalidade de atender à demanda por formação inicial e continuada dos professores das redes públicas de educação básica. É criado o sistema eletrônico denominado Plataforma Paulo Freire com vistas a reunir informações e gerenciar a participação nos cursos de formação inicial e continuada voltados para profissionais do magistério, conforme determina a citada portaria.

De acordo com Barreto (2008), a política nacional de formação de professores a distância até pode sugerir movimentos de aproximação centrados na sua fragilidade. Mas, segundo essa autora, as condições da sua produção e o escopo assumido apontam no sentido oposto, trazendo para o centro da discussão as implicações deste projeto que, a um só tempo, ampliando e reduzindo a recontextualização das TIC em todo o País, leva ao limite a substituição tecnológica e atinge a institucional.

Assim, verifica-se que as políticas de educação a distância voltadas para a formação de professores da educação básica, no Governo Lula da Silva (2003-2010), se apresentam e se revelam, em seu percurso controverso, entre as lutas da sociedade, as propostas do governo e as ações e omissões no exercício do poder, numa disputa entre os setores progressistas e conservadores da sociedade brasileira pela hegemonia do campo, o que, para Neves (2005), representa, em síntese, a defesa de projetos políticos-pedagógicos opostos que, ao mesmo tempo em que se excluem, se unem em torno de um projeto hegemônico de poder.

Este estudo parte da compreensão de que existe uma realidade objetiva a ser conhecida, ou seja, as políticas de educação a distância para a formação de professores, no Governo Lula da Silva (2003-2010). Esta pesquisa surge da prática cotidiana e da vivência dos problemas no desempenho profissional diário da

pesquisadora, o que vem ajudando a alcançar a clareza necessária na delimitação e resolução do problema proposto, tendo em vista que no período do Governo Lula da Silva (2003-2010), recorte temporal deste estudo, a pesquisadora fez parte das equipes que, no âmbito do MEC, fomentaram e implantaram as Políticas de Educação a Distância voltadas à Formação de Professores da Educação Básica.

Ao longo desse processo de análise, estudo e reflexão, construímos o nosso plano de investigação e de exposição, o qual não se constitui em etapas seqüenciais e/ou isoladas, mas em um todo articulado, onde as etapas se interpenetram mantendo umas com as outras relações e interconexões, tendo como centralidade a busca da compreensão do nosso objeto de estudo e reflexão. A descrição apresentada a seguir representa, em termos didáticos, a organização material de etapas realizadas no **processo de investigação**: 1) ampliação e sistematização permanente da literatura referente ao objeto de estudo, em especial ao campo das políticas de educação a distância na formação de professores; 2) Levantamento e análise da legislação sobre educação a distância na formação de professores, no período do Governo Lula da Silva (2003-2010), a partir de consulta ao Diário Oficial da União, Internet e periódicos especializados em legislação de ensino; 3) Levantamento e análise de documentação (oficiais e não-oficiais, publicações técnicas, periódicos e outros), legislação e notas produzidas pelo Ministério da Educação, sobretudo por meio da Secretaria de Educação a Distância e da Secretaria de Educação Básica, responsáveis diretas pelas políticas de formação de professores no País, no período estudado; 4) Observação livre e participação sistemática de reuniões, seminários e encontros sobre a temática, no MEC (2003-2010); 5) Entrevistas abertas e conversas informais com secretários, diretores, coordenadores gerais, técnicos e professores de Instituições de Ensino Superior (IES), com a finalidade de complementar os dados e os objetivos da análise documental e das observações realizadas.

A estruturação da pesquisa vem delineando-se no processo de investigação, de organização e análise de dados. O formato de exposição se propõe a ser organizado na seguinte perspectiva: o **primeiro capítulo** tratará de compreender os embates teóricos e políticos que vem pautando os debates acadêmicos no âmbito das políticas de EaD voltadas para a Formação de Professores da Educação Básica; pretende-se nesse processo de revisão de literatura inventariar os temas e elementos mais significativos do debate, de modo a realçar concepções e categorias de entendimento da temática. O **segundo capítulo** abordará a educação a distância do Regime Militar (1964-1985) ao Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Nossa intenção é compreender, a partir dessa contextualização histórica, as bases sócio-políticas que deram sustentação ao projeto de educação a distância, como política educacional, nas quatro décadas que antecederam o Governo Lula da Silva (2003-2010). O **terceiro capítulo** versará sobre as políticas de educação a distância para a formação de professores da educação básica, no Governo Lula da Silva (2003-2010); a finalidade deste capítulo é problematizar como se apresentam e se revelam as políticas de formação de professores a distância, nesse governo, tendo por base o contexto das reformas educacionais em articulação com as transformações econômicas e políticas em curso no referido momento de desenvolvimento da sociedade brasileira.

Os dados da pesquisa empírica estarão presentes, de forma transversal, em todos os capítulos, problematizando as discussões e estabelecendo relações dialéticas, à luz das reflexões teóricas estabelecidas por estudiosos e pesquisadores do campo estudado.

## Referências bibliográficas

- BARRETO, Raquel Goulart. As tecnologias na política nacional de formação de professores a distância: entre a expansão e a redução. *Revista Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 29, n. 104 – Especial, p. 919-937, out. 2008.
- DOURADO, Luiz Fernandes. A reforma do Estado e as políticas de formação de professores nos anos 1990. *Políticas públicas & educação básica* \ Luiz Fernandes Dourado, Vítor Henrique Paro (org.). – São Paulo: Xamã, 2001.
- \_\_\_\_\_. Políticas e Gestão da Educação Superior a Distância: novos marcos regulatórios? *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 29, n. 104 - Especial, p. 891-917, out. 2008.
- \_\_\_\_\_; SANTOS, Catarina de Almeida. A Educação a Distância no contexto atual do PNE e o PNE 2011-2020: avaliação e perspectivas. *Plano Nacional de Educação (2011-2010): avaliação e perspectivas*\Org. Luiz Fernandes Dourado. – Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011.
- FREITAS, Helena Costa Lopes de. A (nova) política de formação de professores: a prioridade postergada. *Revista Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 28, n. 100, - Especial, p. 1203-1230, out. 2007.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. *Revista Brasileira de Educação*, v. 16, n. 46, jan.\abril. 2011.
- \_\_\_\_\_. Os delírios da razão: crise do capital e metamorfose no campo educacional. *Pedagogia da exclusão: o neoliberalismo e a crise da escola pública.* \ Michael W. Apple... [at al]; Pablo Gentili (org.). – Petrópolis, RJ: Vozes, 1995. – (Coleção estudos culturais em educação).
- GERMANO, J. W. *Estado Militar e educação no Brasil* / José Wellington Germano. – 4. ed. – São Paulo: Cortez, 2005.
- NEDER, M. L. C. O processo de comunicação na educação a distância: o texto como elemento de mediação entre os sujeitos da ação educativa. *Educação a Distância: ressignificando práticas* / Oreste Preti (Organizador), Kátia Morosov Alonso [...] et al. – Brasília: Líber Livro Editora, 2005.
- NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org). *A nova Pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso*, São Paulo: Xamã, 2005. (p.85-174)
- SAVIANI, Demerval. *História das Ideias Pedagógicas no Brasil* / Demerval Saviani. – 2. ed. rev. e ampl. – Campinas, SP: Autores Associados, 2008b. – (Coleção memória da educação).
- \_\_\_\_\_. *Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): análise crítica da política do MEC.* – Campinas, SP: Autores Associados, 2009. – (coleção polêmicas do nosso tempo, 99).
- OLIVEIRA, Francisco de. Entrevista concedida a Fernando Haddad e Leda Paulani. *Revista Reportagem*, n. 41, fev. 2003.