

# **A UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL NA BAHIA: EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA E A FORMAÇÃO DE PROFESSORES**

Salvador, Bahia, 2013

**Norma Gonzaga de Matos<sup>1</sup>**  
Universidade Federal da Bahia  
[norma.matos@educacao.ba.gov.br](mailto:norma.matos@educacao.ba.gov.br)

**Categoria A - Estratégias e Políticas**  
**Setor Educacional 3 - Educação Superior**  
**Classificação das Áreas de Pesquisa em EAD:**  
**Nível Macro – C, Meso: J, Micro: N**  
**Natureza do Trabalho A - Relatório de Pesquisa**  
**Classe 1 - Investigação Científica**

## **RESUMO**

*O presente artigo pretende discutir o processo de mobilização, planejamento e implementação, na Bahia, de uma política pública de formação superior criada pelo Governo Federal, denominada Universidade Aberta do Brasil. Trata do processo de criação e estruturação de diversas ações e da legislação específica que deu lastro aos programas e projetos que objetivam a democratização do acesso ao ensino superior público, implementados a partir de 2005. Discute a Educação a Distância no ensino superior e a demanda por formação de professores no Brasil e na Bahia como fenômeno que impulsionou o avanço de políticas de formação de professores da rede pública baiana de ensino realizadas através da EAD.*

**Palavras-Chave:** Educação a Distância, Educação Superior, Políticas públicas, UAB.

## **INTRODUÇÃO**

Inúmeras ações, projetos e programas foram implementadas na história recente da educação brasileira, seja na forma de leis, seja na forma de

---

<sup>1</sup> Pesquisa de Mestrado em andamento, sob a orientação do Prof. Dr. Haenz Gutierrez.

transformações metodológicas em todos os níveis da educação, com a intenção de permitir maior acesso, alcance, acompanhamento e avaliação das políticas públicas para o setor. Mais especificamente na esfera pública, as transformações implementadas têm buscado, de forma mais contundente, a democratização ou universalização do acesso à educação para a população brasileira, primeiro ao Ensino Médio e, mais recentemente, à educação Superior.

Tais ações, especialmente as mais recentes, promoveram importante inserção das classes populares, historicamente excluídas da educação formal, nas universidades brasileiras. Como exemplos de esforços para tal inserção, podem ser citadas políticas públicas recentes como o Programa Universidade para Todos (ProUni), criado em 2004 através da Lei nº 11.096/2005; o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), criado a partir da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001; o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), implementado em 2008 através do decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007; o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), criado em 1998 e popularizado entre os estudantes em 2004, quando da vinculação de bolsas para Instituições de Ensino Superior Privadas às notas obtidas no exame e ainda as Cotas para alunos oriundos de escolas públicas, implementada através da Lei nº 12.711/2012 e as Cotas raciais, para alunos que se declararem negros, praticadas por diversas universidades públicas brasileiras.

Os esforços para a inserção de mais brasileiros na universidade exigiu, no processo de planejamento e execução das políticas públicas, que se buscasse promover uma homogeneidade de oportunidades, num movimento oposto ao que, ao longo dos anos, promoveu a concentração de campi universitários sempre nos grandes centros e o privilégio do acesso às Universidades Públicas prioritariamente para os filhos e filhas das classes sociais que detivessem algum poder político ou econômico, o que levou à exclusão de uma grande parcela da população jovem do ensino superior. A percepção de que uma política pública necessita promover o bem público, e que *“um processo que cristaliza desigualdades sociais [...] não será visto como um bem público”* (Heidemann, 2009), é um dos pressupostos que conduziram a algumas políticas de ampliação de vagas e democratização do acesso, por exemplo.

Aqui, é necessário inserir as políticas que possibilitaram a ampliação da Educação Superior a Distância como uma das estratégias que, em conjunto com as já citadas anteriormente, concretizam-se como políticas públicas que visam a expansão, interiorização e democratização do acesso ao ensino superior. Nesse contexto, destaca-se a Universidade Aberta do Brasil (UAB), criada em Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006.

Este artigo busca, preliminarmente, discutir as políticas públicas de ensino superior a distância, fazendo um apanhado da legislação vigente e das ações que delas decorreram, em seguida insere nestas políticas a UAB, sua criação, sua concepção estruturada num modelo consorciado e estruturado em polos de apoio presenciais. Depois, vincula este esforço à demanda por formação de professores da rede pública, inserindo a política citada, inicialmente, como meio de atender a esta demanda específica. Por fim, traz a UAB baiana, passando a tratar da sua implementação no Estado, o esforço das IPES baianas e do governo para a consecução dos seus objetivos.

## 1. POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA

A Lei de Diretrizes e bases da Educação nacional – LDB, em seu artigo nº 87, institui a Década da Educação, e determina que *“Até o fim da Década da Educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço”*. É certo que, a partir de tal determinação legal, os Estados e Municípios passaram a buscar formas de adequação, inserindo seus professores em ações de formação inicial, o que é objeto da lei. Nos anos seguintes, após a promulgação desta LDB, e para evitar esforços na busca de garantir a todos os professores a licenciatura que lhes permitiria a plena atuação na docência da educação básica, o Governo Federal formulou algumas políticas de estímulo a esta formação, estruturadas através do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica – PARFOR.

O PARFOR foi implantado pela Capes e se constitui num regime de colaboração entre os entes federados Estados, Distrito Federal, Municípios e União, além das IPES interessadas em realizar a formação de professores. Para tanto, foram desenvolvidas ações de formação de 3 categorias: **primeira licenciatura**, para aqueles professores que não possuem nenhuma licenciatura; **segunda licenciatura**, para professores que atuam nas redes

públicas em disciplinas diferentes da sua formação inicial e **formação pedagógica**, para graduados não licenciados em atuação nas redes públicas.

As formações ofertadas através do PARFOR são oriundas da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, instituída através do Decreto Nº 6.755, de 29 de Janeiro De 2009. A compreensão de que a formação dos docentes da educação Básica é um dever do Estado e da importância da formação e valorização dos professores e de que esta formação, inicial e continuada, é elemento essencial na busca por melhoria na qualidade da educação pública estão entre os valores, mais do que isso, estão entre os compromissos dispostos no decreto citado. O mesmo documento determina, ainda, que a formação destes profissionais se dará através das modalidades presencial ou a distância, esta última, objeto do presente estudo.

Fomentadas através do PARFOR, as ações de formação de professores do Brasil adquiriram um caráter participativo e aberto às contribuições de diversos atores sociais a partir da criação dos Fóruns de Apoio à Formação Docente. Tais instâncias, também inseridas no processo através do mesmo decreto, são constituídas de representações de diversos setores, entre eles, governos e entidades civis que terão assento garantido, além dos secretários de educação municipais e o do Estado onde se instaura o fórum, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE, um representante do Conselho Estadual de Educação, dois representantes dos Secretários Municipais de Educação indicados pela respectiva seção regional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação -UNDIME; um representante dos profissionais do magistério indicado pela seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE; um representante da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME; um representante do Fórum das Licenciaturas das Instituições de Educação, estando aberto ainda à participação de outras organizações, através de solicitação formal. No caso da Bahia, o sindicato de professores denominado Associação de professores Licenciados da Bahia – APLB faz parte do fórum, a exemplo desta inserção de outras entidades.

Analisaremos, neste artigo, uma das etapas descritas por Heidemann(2009, p.34): a etapa da **implementação** da política de formação de professores, recortando no universo existente o estado da Bahia no período

compreendido entre 2007 a 2011. Além, disso, nos debruçaremos especificamente sobre a modalidade a distância.

O Censo realizado pelo INEP (2010) mostra ainda que a Educação a Distância é responsável, no Brasil, pela formação de grande parte dos professores, tendo demonstrado uma vocação para a oferta de licenciaturas no seu percurso de crescimento. Em parte, é certo que tal fato se deve ao estímulo governamental à formação de professores em serviço, especialmente a partir da criação da Plataforma Paulo Freire, sistema criado pelo MEC para viabilizar a inscrição de professores em formações iniciais e continuadas, nas modalidades presencial e a distância, ofertadas por Instituições Públicas de Ensino Superior – IPES de diversos Estados, expresso através da Portaria Normativa nº 9, de 2009, que institui o Plano Nacional de Formação de Professores.

O texto do decreto deixa claros alguns aspectos da política pública em questão, importantes para o presente trabalho: a intenção de estimular o crescimento das IPES, o interesse no desenvolvimento de pesquisa sobre formação de professores e o apoio à execução das ações da UAB através do compromisso com o apoio técnico e financeiro para funcionamento dos polos de apoio presencial.

A clara intenção de estimular a formação de professores para a educação pública, explicitada através do decreto, pauta-se numa equação que pressupõe a intencionalidade e o esforço conjunto de, pelo menos, duas instâncias: as IPES e o Estado ou o Município ao qual o docente candidato à formação estiver vinculado como servidor. Nesse sentido, a Portaria em questão determina que as IPES devam realizar seus projetos e submeter à Capes os documentos necessários à liberação dos recursos para fins de formação dos professores. Aos professores interessados nas formações, caberia informar esta intencionalidade através da pré-inscrição que deveria ser realizada via Plataforma Paulo Freire, um sistema disponível na rede internet que viabilizaria, por meio de senha, acesso ao menu de cursos ofertados, modalidades, instituição responsável, entre outras informações. Ao ente empregador deste professor caberia, por fim, através da sua Secretaria de Educação, validar a pré-inscrição do professor mediante critérios preestabelecidos.

## **2. O SISTEMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL**

A Universidade Aberta do Brasil foi instituída através do Decreto 5.800, de 8 de junho de 2006, com o objetivo de expandir e interiorizar a oferta de cursos superiores no Brasil, através da Educação a Distância. Propõe-se a atender as parcelas da população que se encontram fora das universidades devido a dificuldade de acesso, de deslocamento, de recursos financeiros, entre outros fatores que dificultam a inserção das camadas mais pobres da população em cursos superiores. Nesse sentido, a UAB caracteriza-se por ofertar cursos superiores, prioritariamente em locais onde não há ofertas destes cursos através de Instituições Públicas de Ensino Superior, em comunidades onde não há campus universitário acessível e onde há grande demanda por formação superior. A oferta dos cursos da UAB se dá através de consórcio entre as IPES, que distribuem as ofertas a partir de critérios que possibilitem o seu pleno atendimento e a qualidade dos cursos.

A adesão das IPES ao sistema UAB é feita através de formulação de projeto do curso, que é submetido à Capes para aprovação. Quando aprovado, o curso é então financiado pelo Governo Federal através de repasse direto para a IPES, que irá fazer a gestão do recurso, que inclui a contratação de profissionais, aquisição de materiais e equipamentos necessários, providências relativas ao deslocamento dos professores e, ao final de cada etapa, realização da comprovação de utilização dos recursos.

Devido à necessidade de atendimento da demanda por formação de professores em exercício no Brasil, a UAB, no ato da sua criação – o Decreto nº 5800 - já explicita como prioridade a formação de professores em exercício, sem formação inicial, em cursos de Licenciatura, como um esforço para atender o que preconiza a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional:

Art. 62 – A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em cursos de licenciatura e graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, em modalidade normal. (BRASIL, 1996)

Em 2009, com a criação da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, através do Decreto nº 6.755 e do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica -PARFOR - através da Portaria nº 09 do MEC, o foco na formação de professores em exercício é intensificado através do fomento a programas emergenciais para

este fim pelas IPES, de bolsas para docentes e pesquisadores e, ainda, a criação da Plataforma Paulo Freire, sistema disponibilizado através da internet para acesso dos professores à oferta dos cursos e para realização de pré-inscrição nos cursos ofertados.

### **3. A BAHIA – DEMANDA POR FORMAÇÃO SUPERIOR**

Historicamente, na Bahia, uma parcela muito grande da população ficou excluída da educação superior devido a inúmeros fatores, como oferta inferior ao número de candidatos, dificuldade de deslocamento até os campi universitários, baixa escolaridade, questões financeiras de custeio da formação, entre outros fatores. Tal fenômeno gerou o acúmulo de uma demanda reprimida que cresce a cada ano, tornando cada vez mais difícil o seu atendimento.

Quando se trata de professores, a realidade não é muito diferente no Estado. Entre os docentes que atuam nas redes públicas estadual e municipal, é grande o número dos que não possui formação adequada e legalmente referenciada para o exercício docente. Segundo dados do Relatório de atividades do ano de 2009 do Instituto Anísio Teixeira – IAT, centro de formação de professores da rede pública estadual, a demanda por formação inicial de professores no estado da Bahia, em 2009, era de cerca de 54 mil vagas em cursos de licenciatura, que deveriam atender docentes em pleno exercício e sem a formação inicial adequada.

Vale ressaltar que, em 2007, o Governo da Bahia encontrou dados alarmantes em relação à formação dos profissionais da Educação: 7.201 professores do quadro do magistério público estadual do ensino fundamental e médio não possuíam nível superior com formação profissional em licenciatura plena. Isso correspondia a 20,57% dos professores sem formação inicial na rede Estadual. Já nas redes municipais, cerca de 80% dos professores não possuíam licenciatura ou qualquer outra graduação. (BAHIA, 2009, p. 9)

Na intenção de atender tal demanda, o IAT buscou definir novas diretrizes para a formação inicial dos professores da rede pública baiana, em cooperação com diversas instituições representativas de classe, movimentos sociais e sindicais, o que culminou com a apresentação à população, em março de 2009, do Programa de Formação Inicial de Professores, que vislumbrava a oferta, até 2011, de 54 mil vagas para atendimento de toda a demanda reprimida por formação inicial no estado, num esforço coletivo de todas as IPES baianas e algumas de fora do estado, em cursos nas modalidades presencial e a distância, este último ofertado através do sistema UAB, objeto

deste estudo. Vale ressaltar que o Programa de Formação Inicial de Professores da Bahia foi o maior apresentado, na ocasião, ao MEC.

#### **4. A UAB NA BAHIA – IMPLANTAÇÃO**

Para atender a demanda por formação já mencionada, o Governo Estadual, representado pela Secretaria Estadual de Educação – SEC através de seu órgão de formação de professores, o Instituto Anísio Teixeira - IAT, buscou, inicialmente através das IPES baianas, a construção do Planejamento estratégico da Formação Inicial, concluído em 2008, em que previa, em 3 anos, o atendimento de 39.315 professores não licenciados e em efetiva docência, em cursos de Licenciatura presenciais e a distância, sendo que, entre as vagas presenciais, 14.445 destas vagas seriam ofertadas por universidades estaduais, 2.980 ofertadas por universidades federais e 750 pelo CEFET. Entre as vagas ofertadas na modalidade a distância, pela UAB, estão 21.140, que seriam ofertadas colaborativamente pelas mesmas IPES que ofertariam as vagas presenciais.

A formação inicial de professores em exercício de que se trata aqui necessitava ser construída de forma a garantir aos professores as condições para realização dos estudos, como a manutenção da remuneração sem perdas salariais, liberação das aulas e custeio para deslocamento e alimentação para participar dos momentos presenciais dos cursos e, em alguns casos, como por exemplo, no caso dos professores da Rede Estadual de Ensino, um estímulo financeiro sob a forma de bolsa para incentivar a sua permanência e conclusão dos estudos. Tais benefícios foram, em maior ou menor medida, garantidos aos professores, dependendo do empregador em questão, considerando que alguns dos municípios, alegando falta de recursos, não atenderam a tais requisitos quando da implementação dos seus planos de formação.

Nosso recorte nos conduz à UAB, que teve como meta a oferta inicial de 21.140 vagas de licenciatura, como já citado, distribuídas entre as IPES e apoiadas pelos 58 polos de apoio presencial baianos, sendo 32 deles municipais e 26 estaduais. Tais polos foram implementados a partir alguns editais, a saber: Edital UAB 1, publicado em 20 de dezembro de 2005, responsável pelo início da implementação do sistema, limitando a oferta de cursos às Instituições Federais de Ensino Superior – IFES; o Edital UAB 2, publicado em 18 de outubro de 2006, que abre possibilidade para participação

de qualquer IPES no programa e diversos editais de fomento, que convidavam as IPES a se tornarem responsáveis pela aquisição de equipamentos e acervo bibliográfico para os polos presenciais, a partir de descentralização de recursos do Governo Federal.

A distribuição dos polos de apoio presencial e a elaboração dos programas de cada curso de Licenciatura foram feitos em parceria com as IPES e outras instituições públicas de interesse na formação de professores, que posteriormente, em 2009, se vinculam mais formalmente através do Fórum de Apoio, já citado neste artigo. No caso dos programas de cursos, foi criado um ambiente virtual de aprendizagem no servidor da Secretaria da Educação, vinculado ao sistema *Moodle* do IAT, a fim de que as diversas IPES pudessem construir coletivamente seus projetos de Licenciatura a serem ofertados presencialmente ou a distância.

O sistema UAB prevê ainda o atendimento da demanda social, ou seja, o atendimento de pessoas da comunidade do entorno dos polos, que não possuam formação superior e que estejam excluídos das oportunidades de formação superior devido à inexistência de oferta dos cursos em suas regiões.

O processo de implementação dos polos da UAB na Bahia, especialmente os polos estaduais, a construção de todo o sistema da cooperação, a criação do Consórcio Bahia e as primeiras ofertas de turmas de formação de professores, assim como a construção de estratégias para atendimento da demanda social nesta ação, ainda nos primeiros anos da UAB, mais especificamente no período entre os anos de 2007 a 2011 compõem o objeto da pesquisa que ora se inicia, e da qual este artigo é a parte inicial, apresentando as primeiras observações e achados.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Preliminarmente, o que se pode depreender a partir dos dados até agora reunidos acerca do processo de implementação da UAB na Bahia é que, para além de ser uma política de democratização do acesso ao ensino superior e de ter se constituído essencialmente, nos anos iniciais da sua existência, como uma política pública de formação de professores, o seu processo de estruturação permitiu a união e o esforço coletivo de atores que, costumeiramente, executavam ações isoladas de formação, em menor grau e de pequeno alcance.

O esforço coletivo para a consecução dos objetivos propostos pelo projeto UAB impulsionou a realização de inúmeros encontros em que estiveram presentes IPES, representações de classe e movimentos sociais, que se dispuseram a dialogar sobre Educação a Distância e Formação de professores baianos.

O formato de consórcio estabelecido para a UAB merece destaque devido à possibilidade de se construírem projetos de curso coletivos e num regime de cooperação, o que leva ao fortalecimento da política implementada, considerando que este representará, certamente, os anseios de uma coletividade representada por cada instituição participante. No caso da UAB, estas contribuições se deram através de instrumentos como o Consórcio Bahia, os Seminários de Formação de Professores, o Fórum de Apoio à Formação Docente e as diversas reuniões de trabalho realizadas durante o processo.

## REFERÊNCIAS

- BAHIA. **Planejamento estratégico da formação inicial de professores**. Governo do estado da Bahia. SEC/IAT. Salvador, Bahia. 2008.
- BAHIA. **Relatório anual de atividades do Instituto Anísio Teixeira**. Governo do estado da Bahia. SEC/IAT. Salvador, Bahia. 2009.
- BRASIL. **Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006**. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. . Diário oficial da União. Ministério da Educação. Brasília, DF. 09 de junho de 2006. Seção 01, p.4.
- BRASIL. **Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009**. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF.
- BRASIL. **Lei 9394, de 20 de dezembro de 1996**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União. Brasília, DF. 23 de dezembro de 1996, Seção 01.
- BRASIL. **Portaria normativa nº 9, de 30 de junho de 2009**. Institui o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica no âmbito do Ministério da Educação. Diário oficial da União. Ministério da Educação. Brasília, DF. 01 de julho de 2009, Seção 01, p. 9.
- CAPES. Universidade Aberta do Brasil. Como Funciona. Disponível em <<http://www.uab.capes.gov.br>>. Acesso em 12 de setembro de 2011.**
- INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da educação superior: 2010 – resumo técnico**. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2012.
- HEIDEMANN, Francisco. **Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento**. In: HEIDEMANN, Francisco. SALM, José, organizadores. Políticas Públicas e desenvolvimento. Bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília, Editora UNB, 2009.
- MOORE, Michael G. KEARSLEY, Greg. **Educação a distância: uma visão integrada**. São Paulo: Thomson Learning, 2007.
- SILVA, Marco. **Sala de aula interativa**. Rio de Janeiro: Quartet, 2000.
- TORI, Romero. **Educação sem distância: As tecnologias interativas na redução de distâncias em ensino e aprendizagem**. São Paulo, Editora Senac São Paulo e Escola do Futuro da USP, 2010
- VIANNEY, João. O Cenário brasileiro da Educação a Distância. In: **2º CICLO DE SEMINÁRIOS INTERNACIONAIS EDUCAÇÃO NO SÉCULO XXI: MODELOS DE SUCESSO**, 1, 2008, Brasília. Rio de Janeiro: Senac, 2009. p. 113 a 143.