

Federalismo e formação no EaD

Colaboração e sobreposição de competências entre os entes federados

CATARINA DE ALMEIDA SANTOS*

DANIELLE XABREGAS PAMPLONA NOGUEIRA**

RESUMO: Este artigo trata do federalismo nos aspectos conceituais e nas bases legais que o constituem no Brasil, bem como aborda os limites encontrados para a sua efetivação, por meio do regime de colaboração entre os entes federados, e suas implicações na garantia do direito à educação, particularmente na formação dos professores da educação básica, na modalidade educação a distância.

Palavras-chave: Federalismo. Regime de colaboração. Formação de professores. Educação a distância.

Responsabilidade dos entes federados

A investigação e a análise de políticas educacionais não podem, segundo Cury (2007), abstrair-se das incumbências que o sistema federalista brasileiro impõe aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal. O autor define que Federação provém do latim *foedus-eri*, que significa contrato, aliança, união, ato de unir-se por aliança e, também, fiar-se, confiar-se, acreditar. A união dos membros federados forma uma só entidade soberana: o Estado Nacional, cujas unidades federadas subnacionais (estados) gozam de autonomia dentro dos limites jurisdicionais atribuídos e especificados. É, dessa forma, um regime, em que os poderes de governo são repartidos entre as instâncias governamentais, por meio de campos de competência legalmente definidos.

* Doutora em Educação. Professora adjunta da Universidade de Brasília, diretora da Anpae/DF e editora da Revista Linhas Críticas. *E-mail:* <cdealmeidasantos@gmail.com>.

** Doutora em Educação. Professora adjunta da Universidade de Brasília. *E-mail:* <danielle.pamplona@gmail.com>.

Na relação entre os entes federados, Cury (2007) esclarece que, no sistema brasileiro, o regime para integrá-los foi o de colaboração recíproca. Segundo ele, o regime de colaboração impõe entendimento mútuo entre os entes federados, exigindo da Constituição Federal a constituição de um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo.

Abrucio (2010), por sua vez, relata que, após a Constituição, o federalismo foi marcado por uma descentralização bastante pulverizada e com pouca coordenação entre os entes federados, resultando em dois comportamentos diferenciados. O primeiro sugere um jogo defensivo e não cooperativo, enquanto o segundo, a tentativa de criar formas de coordenação entre os níveis de governo. Segundo o autor, o primeiro desses comportamentos é bem exemplificado pela ação da União logo após a Constituição, tentando repassar os encargos para os governos subnacionais, particularmente para os municípios.

Observando a efetivação do regime de colaboração, Abrucio (2010) conclui que os resultados da municipalização das políticas foram díspares, inclusive negativos. O autor destaca, então, a dependência financeira ou a escassez de recursos para dar conta das demandas dos cidadãos, além da baixa capacidade administrativa, o que implica dificuldade para formular e implementar programas governamentais, mesmo quando há dinheiro federal ou estadual envolvido. Para ele, a disparidade de resultados está vinculada, também, à heterogeneidade entre os municípios, em termos financeiros, políticos e administrativos.

Nessa lógica, Abrucio (2010) afirma que a conquista da posição de ente federado, na verdade, foi pouco absorvida pela maioria dos municípios, que têm uma forte dependência em relação aos outros níveis de governo. Assim, aponta um paradoxo federativo, o qual se expressa quando tais municípios, que recebem auxílio e não desenvolvem capacidades político-administrativas, perdem parte da autonomia, mas, caso fiquem sem ajuda ou não queiram tê-la, tornam-se incapazes de realizar a contento as políticas públicas.

No âmbito educacional, de acordo com Oliveira e Sousa (2010), o período após 1988 conclui o processo histórico de democratização da educação, na ampliação do acesso, com a universalização do ensino fundamental, nos anos 1990. Assim, a expansão das outras etapas da educação básica e do nível superior apresenta-se como problema central, ao mesmo tempo que explicita a necessidade de melhorar a qualidade do ensino fundamental e médio.

O federalismo educacional foi expresso na Constituição Federal, no seu art. 211, quando define que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” e, no § 4º, ao estabelecer que esses entes federados “definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (BRASIL, 1988). Além disso, esse dispositivo foi

reforçado no art. 8º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 9.394, de 1996. Sobre esse aspecto, Abrucio (2010) ressalta que a nomenclatura ‘regime de colaboração’ só foi utilizada na educação, embora outros setores tenham incluído, na Constituição, a previsão de formas colaborativas. É possível pensar que a questão da coordenação federativa tem aspectos comuns a várias áreas e outros específicos da política educacional.

No regime de colaboração, a LDB estabelece que cabe à União prestar assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva; aos estados, assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem; e aos municípios, oferecer a educação infantil em instituições educativas, visando ao atendimento da obrigatoriedade a partir dos quatro anos de idade, sem descuidar de garantir o direito à educação daqueles que não tiveram acesso na idade adequada.

Todavia, a garantia da educação obrigatória de qualidade aos cidadãos brasileiros, especialmente àqueles que estão na faixa etária de quatro a 17 anos de idade, depende de um conjunto de condições, entre elas, a formação dos profissionais da educação básica, especialmente os docentes.

Nesse sentido, a atual LDB define, no art. 62, que a formação dos docentes que atuarão nesse nível de educação será feita

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, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal. (BRASIL, 1996).

Para garantir essa formação, a lei define, no § 1º, que a União, o Distrito Federal, os estados e os municípios, em regime de colaboração, deverão promover a formação inicial, a continuada e a capacitação desses profissionais, dando preferência, de acordo com o § 3º, para a modalidade presencial, quando se tratar da formação inicial, e podendo, subsidiariamente, fazer uso de recursos e tecnologias de educação a distância (EaD). Já no que se refere à formação continuada e à capacitação dos profissionais, o § 2º define que esses entes poderão utilizar recursos e tecnologias de EaD (BRASIL, 1996).

A partir das incumbências dos entes federados, percebe-se que, embora não haja responsabilidade exclusiva de nenhum deles quanto à formação de professores em nível superior, o art. 11 da LDB define que, aos municípios, será permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência, além de contarem com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

De fato, de acordo com o art. 211 da Constituição Federal, a responsabilidade pela manutenção do ensino superior é da União e, aos municípios, cabe atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. Esses princípios, aliás, são reafirmados na LDB, no art. 9º, inciso II, segundo o qual “a União incumbir-se-á de organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios.” (BRASIL, 1996).

Historicamente, a educação superior pública tem sido financiada pela União e, em menor escala, pelos estados. Com a instituição da década da educação, período máximo para que todos os profissionais dessa área estejam formados em curso de nível superior, entretanto, vive-se uma situação paradoxal, pois a LDB não traz nenhuma garantia de que as esferas governamentais responsáveis por esse nível de educação financiarão a formação desses profissionais, cabendo aos estados e municípios a incumbência de fazer com que, no final do prazo estabelecido, tenham o nível de formação exigido.

Cabe analisar, portanto, como os entes federados vêm se organizando para garantir a formação dos professores da educação básica, especialmente a oferta na modalidade a distância, e em que medida as definições da LDB vêm sendo respeitadas no regime de colaboração, para a oferta dessa formação.

Formação do professor pós-LDB e a EaD

Em que pese a história da EaD no Brasil datar, pelo menos, de 1904, quando foram instaladas as chamadas *escolas internacionais*, instituições privadas que ofereciam cursos por correspondência, no âmbito legal, ela foi proposta como modalidade de ensino somente pela Lei nº 9.394, de 1996, estabelecendo 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. (BRASIL, 1996).

A LDB, em consonância com a Carta de 1988, define também que a educação é dever do Estado e direito de todos, devendo ser garantida, inclusive, aos que a ela não tiveram acesso na idade própria, o que abrange não só a oferta da educação básica obrigatória, mas determina que essa educação seja de qualidade. A lei define que a colaboração deve se dar em diversos aspectos, entre eles, na oferta de formação inicial e continuada dos professores que atuarão nesse nível de educação.

Para tanto, o art. 87 da referida lei instituiu a década da educação, definindo, no § 4º, que até o fim de 2007, ou seja, dez anos após a sua instituição, “somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço.” (BRASIL, 1996). Ainda, para atender a essa meta, estabeleceu que os sistemas de ensino deveriam utilizar a modalidade EaD. Esse conjunto de definições, na LDB, e o grande número de professores sem formação em nível superior no Brasil, portanto, imputaram às instituições de ensino superior (IES), públicas e privadas, aos sistemas de ensino, aos movimentos sociais organizados e ao próprio Ministério da Educação (MEC) a responsabilidade de elaborar formas para atender a essa demanda. É nesse contexto que deve ser analisado o processo de formação de professores a distância no Brasil e o papel dos entes federados, especialmente a relação entre a União e os municípios.

Santos (2008) aponta que a década da educação provocou uma corrida por parte de estados e municípios para atender ao que preconizava a lei, processo que teve como desdobramento a celebração de convênios entre instituições públicas e privadas de ensino superior e os entes federados, ficando por conta dos governos estaduais e municipais o financiamento dos cursos.

O financiamento de cursos superiores pelos municípios pode ser exemplificado pelos cursos de formação de professores oferecidos na modalidade presencial e a distância nas universidades públicas brasileiras, federais e estaduais, além da organização, estruturação e garantia do funcionamento dos polos de apoio presenciais dos cursos da Universidade Aberta do Brasil (UAB). Esses polos de apoio presencial, aliás, foram definidos pelo Decreto nº 6.303, de 2007, como uma “unidade operacional, no país ou no exterior, para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas relativas aos cursos e programas ofertados a distância.” (BRASIL, 2007).

As ações desencadeadas, no entanto, parecem não ter resolvido ou, pelo menos, minorado os problemas relativos à formação de professores, pois os dados do *Anuário Brasileiro da Educação Básica* apontam que, em 2010, ou seja, três anos após o fim da década da educação, dos 2.005.734 professores da educação básica em atuação no Brasil, 623.825 ainda não possuíam nível superior (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2012), como mostra a Tabela 1.

Tabela 1 – Número de professores da educação básica por escolaridade, segundo a região geográfica – 2010.

Região Geográfica	Professores da Educação Básica					
	Total	Escolaridade				
		Fundamental	Ensino Médio			Superior
			Médio Total	Normal / Magistério	Ensino Médio	
Norte	169.930	1.792	73.029	57.007	16.022	95.109
Nordeste	600.796	6.597	288.748	220.231	68.517	305.451
Sudeste	800.241	1.860	163.503	119.674	43.829	634.878
Sul	290.927	1.574	58.723	39.735	18.988	230.630
Centro-Oeste	143.840	742	27.257	14.060	13.197	115.841
Brasil	2.0005.743	12.565	611.260	450.707	160.553	1.381.909

Fonte: Todos pela Educação (2012, p. 62).

Os dados da Tabela 2 demonstram, ainda, que, do total de professores, cerca de 30% não possuem formação em nível superior, o que significa, na prática, que o país possui mais de 600 mil professores sem a formação mínima exigida pela atual LDB.

Tabela 2 – Número de professores por nível de formação, segundo a região geográfica – 2010.

Região	Nível de Formação				
	Total	Superior	%	Básico	%
Norte	169.930	95.109	55,9	74.821	44,1
Nordeste	600.796	305.451	50,8	295.345	49,2
Sudeste	800.241	634.878	79,3	165.363	20,7
Sul	290.927	230.630	79,2	60.297	20,8
Centro-Oeste	143.840	115.841	80,5	27.999	19,5
Brasil	2.005.734	1.381.909	68,8	623.825	31,2

Fonte: Adaptada de Todos pela Educação (2012).

Analisando por região, os dados da Tabela 2 apontam situação preocupante em todas elas. No entanto, as regiões Norte e Nordeste são as que estão em condições mais alarmantes, tendo em vista que mais de 44% dos professores da primeira não possuem formação em nível superior e a segunda tem praticamente metade (49,1%) dos seus profissionais carecendo dessa formação.

E, apesar de o § 3º do art. 62 da LDB definir que a formação inicial de profissionais de magistério dará preferência ao ensino presencial e que os recursos de tecnologias de EaD deverão ser utilizados subsidiariamente, a educação superior na modalidade a distância tem seu nascedouro, no Brasil, predominantemente, na oferta dessa formação.

O primeiro curso superior a distância, no país, foi o de pedagogia, que começou em 1995, oferecido pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Em 2000, primeiro ano que a EaD passou a figurar no levantamento do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira (Inep), o Censo da Educação Superior demonstrou que, cinco anos após o início do primeiro curso, essa modalidade educativa já dava sinais de expansão. Registraram-se, naquele ano, sete universidades, todas públicas, oferecendo cursos de graduação a distância, com um total de 6.430 vagas, sendo que 5.287 dos 8.002 inscritos ingressaram nos sete cursos ofertados, todos eles de formação de professores (INEP, 2000).

Em 2009, do total de professores matriculados na educação superior, 206.610 fizeram cursos presenciais e 174.604, EaD, ou seja, 45,8%. Tendo em vista que, em 2009, havia 838.125 mil estudantes matriculados em cursos de graduação a distância, os professores em exercício na educação básica representavam cerca de 21% dos alunos matriculados em cursos superiores nessa modalidade (INEP, 2009).

Formação do professor na modalidade EaD

No que se refere às ações dos entes federados para cumprir o que determina a LDB, para a formação do professor, é possível apontar algumas ações, políticas e projetos que, na sua implementação, utilizam recursos e tecnologias de EaD.

A União, por meio do MEC, até 2004, vinha desempenhando um papel na produção de legislação específica para o credenciamento das instituições proponentes e na autorização dos cursos propostos. Isso foi modificado, em 2005, com o lançamento do sistema UAB, programa do MEC, criado no âmbito do Fórum das Estatais pela Educação¹. Ressalte-se que, segundo Dourado (2008), a criação do projeto UAB, pelo MEC, foi uma das iniciativas mais ambiciosas na expansão da educação superior.

O Decreto nº 5.800, de 2006, instituiu o sistema UAB, para o desenvolvimento da modalidade EaD, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior. Os objetivos da UAB, segundo o decreto, são:

oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica; oferecer cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento; ampliar o acesso à educação superior pública; reduzir

as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do país; estabelecer amplo sistema nacional de educação superior a distância; e 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, 2006).

A criação da UAB mudou não só o papel que o MEC vinha desempenhando em relação à EaD, mas também a relação entre a União, os estados e os municípios, na oferta da educação superior nessa modalidade. Segundo os representantes do MEC, a UAB é um esforço, por parte do Governo Federal, para a criação de um *sistema nacional* de EaD, “formado pelas instituições federais de educação superior, em estreita relação com os Estados e Municípios, cristalizando a união de esforços das três esferas governamentais.” (MOTA; CHAVES FILHO; CASSIANO, 2006, p. 14).

Assim, para a consolidação da rede nacional de EaD, formada pelas instituições federais de educação superior, estas deverão estabelecer relações estreitas com estados e municípios, para oferecer cursos de formação superior nos municípios que ainda não os têm ou cujos cursos ofertados não são suficientes para atender a toda a demanda. Cumpre ressaltar que, no funcionamento da UAB, os municípios são responsáveis por oferecer infraestrutura para o funcionamento do curso, os chamados polos de apoio presencial, com laboratórios de informática, biblioteca, assim como laboratórios de biologia, química e física, quando necessário. Essa infraestrutura inclui, ainda, o apoio de tutores presenciais, que devem ficar à disposição dos alunos e ser remunerados por meio de bolsas pagas pelo MEC, por intermédio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Além disso, os cursos devem ser ofertados para o público em geral, mas os professores que atuam na educação básica devem ter prioridade de formação, seguidos dos dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos estados, municípios e Distrito Federal.

O processo de adesão dos governos locais – estados e municípios – e das IES públicas ao sistema UAB dar-se-ia no âmbito dos fóruns estaduais permanentes de apoio à formação docente, criados pelo Decreto nº 6.755, de 2009, e definidos, no *caput* do art. 1º da Portaria MEC nº 883, de 2009, como:

Art. 1º Os Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente são órgãos colegiados criados para dar cumprimento aos objetivos da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica [...] com a finalidade de organizar, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério para as redes públicas da educação básica. (BRASIL, 2009b).

Segundo o decreto, a direção dos fóruns estaduais compete às secretarias estaduais de educação ou de ciência e tecnologia, a depender do estado da Federação

(BRASIL, 2009a). Além dessas secretarias, podem compor os fóruns estaduais representantes locais da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), das secretarias municipais de educação, das entidades sindicais locais da educação básica, das universidades federais e estaduais, entre outros atores.

Tais alterações nas estruturas e dinâmicas institucionais propiciaram o incremento da EaD, por indução do Governo Federal. Assim, segundo dados disponíveis no sítio da Capes (2010a), a UAB oferece, hoje, cursos de EaD por meio das 94 IES públicas, selecionadas em edital específico, sendo 49 universidades federais, 28 estaduais, 16 institutos federais de educação tecnológica e uma fundação. Ao todo, conta com 638 polos de apoio presencial (CAPES, 2010b), municipais e estaduais, que oferecem 932 cursos, sendo 389 de graduação, entre os quais, 309 de licenciatura, 183 de aperfeiçoamento, 10 de formação pedagógica, 265 de especialização, 14 de tecnologia, 69 de extensão e dois sequenciais (CAPES, 2010c).

Ainda, os 638 polos de apoio presencial da UAB oferecem as bases para a oferta dos 932 cursos e estão assim distribuídos nas cinco regiões do país: Nordeste – 218; Sudeste – 164; Sul – 115; Norte – 91; e Centro-Oeste – 50 (CAPES, 2010b). Por sua vez, das 94 IESs partícipes do consórcio UAB, 32 estão localizadas no Nordeste; 27, na região Sudeste, sendo que as demais 34 estão nas regiões Sul (14), Norte (12) e Centro-Oeste (9) (CAPES, 2010a).

Diante desses dados, algumas questões são evidenciadas quando se analisa o federalismo educacional brasileiro. A primeira delas refere-se ao alcance do objetivo do dispositivo legal que estabelece o regime de colaboração para a garantia da educação obrigatória de qualidade, questionando em que medida esse regime efetiva a formação de professores como uma das condições para a referida qualidade, considerando, conforme dito anteriormente, que a lei não traz nenhuma garantia de que as esferas governamentais financiarão a formação, ao mesmo tempo que estados e municípios têm a responsabilidade de fazer com que seus profissionais tenham formação superior.

Vinculados a essa questão, os dados sobre a UAB demonstram que, mesmo constituindo uma proposição da ação efetiva do regime de colaboração, há um desequilíbrio na relação demanda-oferta, quando observados, nas regiões brasileiras, o número de professores a ser atendido pelo programa e o número de polos de apoio presencial. Em outras palavras, apesar de o programa estar presente em todas as regiões, temos atendimentos diferenciados, conforme Tabela 3.

Tabela 3 – Porcentagem de professores da educação básica sem formação superior, de polos de apoio presencial da UAB e de IESs partícipes da UAB, por região.

Regiões	% Professores a serem formados	% Polos de Apoio Presencial UAB	% IES UAB
Norte	44%	14%	13%
Nordeste	49%	34%	34%
Centro-Oeste	20%	8%	10%
Sudeste	21%	26%	29%
Sul	21%	18%	15%

Fonte: Capes (2010a, 2010b, 2010c).

Enquanto a região Nordeste possui a maior demanda de formação e os maiores percentuais de polos de apoio presencial e IES partícipes da UAB, a região Centro-Oeste possui a menor demanda de formação e os menores percentuais de polos de apoio presencial e IES. Por outro lado, as regiões Norte e Sudeste não apresentam a mesma coerência. A região Sudeste possui a segunda menor demanda de formação, mas apresenta o segundo maior percentual de polos de apoio presencial e IES; ao mesmo tempo, a região Norte possui a segunda maior demanda de formação, em contraposição ao segundo menor percentual de polos de apoio presencial e IES. Diante disso, questiona-se: em que medida esse regime de colaboração tem-se apresentado eficaz para o objetivo proposto e que fragilidades impedem-no de alcançá-lo?

Uma das possibilidades de resposta a essa questão está no papel dos municípios no sistema UAB, uma vez que eles assumem a responsabilidade do atendimento à educação superior, mesmo não sendo sua prerrogativa legal. A responsabilidade dos municípios prevista na lei está direcionada ao ensino fundamental e à educação infantil, podendo atuar nos demais níveis somente depois de atendida a sua prioridade. Não estaríamos, portanto, diante de uma sobreposição de responsabilidades da União e dos municípios, considerando que, historicamente, a educação superior sempre esteve direcionada pela União?

Nessa lógica, a análise de Abrucio (2010) corrobora os municípios na UAB, considerando o grau de responsabilização desse ente sobre a eficácia do programa, mesmo caracterizado por uma dependência financeira ou escassez de recursos para atender às suas demandas próprias e por uma baixa capacidade administrativa, que implica dificuldade para implementar os programas governamentais.

Ademais, o regime de colaboração requer a atuação recíproca dos três entes federados: União, estados/Distrito Federal e municípios. Nesse sistema, qual é a responsabilidade dos estados? Como eles se articulam com a União e com os municípios?

Quanto ao papel da União, não obstante sua assistência técnica e, sobretudo, financeira (mesmo que com a adoção do sistema de bolsas) e a condução dos cursos pelas IES envolvidas, o desenvolvimento diário do programa também incide sobre os municípios, exigindo as condições de implementação e manutenção dos polos de apoio presencial.

Ao que parece, o sistema federativo com um regime de colaboração não vem se efetivando na oferta da educação básica e na formação de professores, visto que a responsabilidade maior vem recaindo sobre o ente federado com menor poder arrecadatório e que concentra o maior número de alunos sob sua responsabilidade, qual seja, o município.

Considerações finais

Este artigo analisou as implicações do federalismo brasileiro na formação dos professores da educação básica, na modalidade EaD, sobretudo na configuração do sistema UAB.

As análises permitiram identificar os desafios do sistema federativo nesse programa, destacando a responsabilidade de cada ente federado, especialmente dos municípios, e levando ao questionamento a sobreposição de suas responsabilidades.

Diante disso, conclui-se que os limites e os desafios dependem da efetivação do regime de colaboração e da configuração de um sistema nacional de educação, que estabeleça objetivos educacionais comuns, definindo, com clareza, as responsabilidades de cada ente federado e contemplando a formação de professores em suas diretrizes.

No momento de luta por um Plano Nacional de Educação, fundamentado na ideia de um sistema nacional de educação, evidencia-se que as políticas públicas de formação de professores a distância ainda precisam avançar na garantia da qualidade da educação pública.

Recebido e aprovado em julho de 2012

Notas

- 1 O Fórum das Estatais pela Educação, instituído em 21 de setembro de 2004, tem a coordenação geral do ministro chefe da Casa Civil, a coordenação executiva do MEC e a participação efetiva e estratégica das empresas estatais brasileiras.

Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: UNESCO, 2010. p. 39-70.
- BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em:** <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 20 fev. 2011.
- _____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 10 jul. 2010.
- _____. Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 jun. 2006.
- _____. Decreto nº 6.303, de 12 de dezembro de 2007. Altera dispositivos dos Decretos nºs 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 5.773, de 9 de maio de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 dez. 2007.
- _____. 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, 30 jan. 2009a.
- _____. Ministério da Educação. Portaria MEC nº 883, de 16 de setembro de 2009. Estabelece as diretrizes nacionais para o funcionamento dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente criados pelo Decreto 6.755, de 29 de Janeiro de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 set. 2009b.
- COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). Diretoria de Educação a Distância. Universidade Aberta do Brasil. Instituições. **UAB**, 2010a. Disponível em: <http://www.uab.capes.gov.br/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=10>. Acesso em: jun. 2012.
- _____. Polos. **UAB**, 2010b. Disponível em: <http://www.uab.capes.gov.br/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=11>. Acesso em: jun. 2012.
- _____. Cursos. **UAB**, 2010c. Disponível em: <http://www.uab.capes.gov.br/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=12>. Acesso em: jun. 2012.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, Naura Silva Carrapeto (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação**. Brasília, DF: Liber Livro, 2007. p. 113-129.
- DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação superior a distância: novos marcos regulatórios? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 104, p. 891-917, out. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0101-733020080003&lng=pt&nrm=i>. Acesso em: mar. 2011.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISA EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Censo da educação superior**. Brasília, DF, 2000.

_____. **Censo da educação superior**. Brasília, DF, 2009.

MOTA, Ronaldo; CHAVES FILHO, Helio; CASSIANO, Webster Spiguel. Universidade Aberta do Brasil: democratização do acesso à educação superior pela rede pública de educação a distância. In: BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação a Distância. **Desafios da educação a distância na formação de professores**. Brasília, DF: SEED, 2006. p. 13-26.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SOUSA, Sandra Zákia. Introdução: o federalismo e sua relação com a educação no Brasil. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: UNESCO, 2010. p. 13-35.

SANTOS, Catarina de Almeida. **A expansão da educação superior rumo à expansão do capital: interfaces com a educação a distância no Brasil**. 2008. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-25092009-163728/pt-br.php>>. Acesso em: nov. 2010.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário brasileiro da educação básica – 2012**. São Paulo: Moderna, 2012.

Federalism and distance education formation

Collaboration and the overlapping of responsibilities among the federal units

ABSTRACT: This article discusses federalism in Brazil from the perspective of the conceptual aspects and legal bases on which it is built. It also deals with what limits its achievement through the system of collaboration between the federal units, and its implications for guaranteeing the right to education, particularly in the formation of teachers at basic level, in the distance education mode.

Keywords: Federalism. Collaborative system. Formation of teachers.

Le fédéralisme et la formation dans l'apprentissage en ligne

Collaboration et superposition de compétences parmi les entités fédérées

RÉSUMÉ: Cet article traite du fédéralisme quant aux aspects conceptuels et aux bases légales qui le constituent au Brésil, et aborde les limites rencontrées pour son accomplissement, au moyen du régime de collaboration entre les entités fédérées et leurs implications dans la garantie du droit à l'éducation, particulièrement dans la formation des enseignants de l'éducation de base, dans la modalité d'apprentissage en ligne.

Mots-clés: Fédéralisme. Régime de collaboration. Formation d'enseignants. Apprentissage en ligne.

Federalismo y formación en la educación a distancia

Colaboración y superposición de poderes entre las entidades federativas

RESUMEN: Este artículo trata sobre el federalismo en los aspectos conceptuales y en las bases legales que lo constituyen en Brasil, así como aborda los límites encontrados para su materialización, por medio del régimen de colaboración entre las entidades federativas, y sus implicaciones en la garantía del derecho a la educación, particularmente en la formación de los profesores de la educación básica, en la modalidad educación a distancia.

Palabras clave: Federalismo. Régimen de colaboración. Formación de profesores. Educación a distancia.