

O CRESCIMENTO DA EAD NA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA E OS CURSOS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES

Maria Emilia Sardelich
Universidade Federal da Paraíba (UFPB)
emilisar@hotmail.com

RESUMO

Este estudo exploratório tem por objetivo relacionar o crescimento da Educação a Distância (EaD), no Brasil do século XXI, com a política para a formação de professores iniciada na década de 1990. A pesquisa documental e bibliográfica analisa a normatização da EaD e os Programas para Formação de Docentes nessa modalidade, entre os anos de 1996 e 2013. Conclui que a organização e o crescimento da EaD no País está historicamente vinculado aos projetos governamentais para solucionar o crônico problema da carência de professores para a Educação Básica (EB).

Palavras chave: educação superior; educação a distância; formação de professores; política educacional.

INTRODUÇÃO

A fundação da Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, em 1923, é considerada como uma das primeiras experiências de Educação a Distância (EaD) no Brasil. Apesar do vanguardismo da iniciativa de Edgar Roquette-Pinto (1884 – 1954), a EaD só ganhou regulamentação na última década do século XX. O registro sistemático de dados sobre cursos de educação superior na modalidade a distância se efetivou a partir dos anos 2000, sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), por meio do Censo da Educação Superior. Ao longo de toda a primeira década do século XXI o INEP vem registrando o crescimento da EaD no País, como podemos acompanhar na tabela a seguir.

Tabela 1. Número de Matrículas em Cursos de Graduação no Ensino Superior por Modalidade de Ensino 2001-2013

Ano	Número Matrículas	Número Matrículas Presencial	Número Matrículas EaD	Número Matrículas Licenciaturas EaD
2001	3.036.113	3.030.754	5.359	5.359
2002	3.520.627	3.479.913	40.714	38.811
2003	3.936.933	3.887.022	49.911	47.191
2004	4.223.344	4.163.733	59.611	51.459
2005	4.567.798	4.453.156	114.642	78.402
2006	4.883.852	4.676.646	207.206	149.808
2007	5.250.147	4.880.381	369.766	215.728
2008	5.808.017	5.080.056	727.961	341.118
2009	5.954.021	5.115.896	838.125	420.094
2010	6.379.299	5.449.120	930.179	426.241
2011	6.739.689	5.746.762	992.927	429.549
2012	7.037.688	5.923.838	1.113.850	449.966
2013	7.305.977	6.152.405	1.153.572	451.193
Fonte: MEC/Inep/Deed (BRASIL, 2014).				

A **Tabela 1** indica o crescimento da EaD no Brasil entre os anos de 2001 e 2013. Acompanhando essa tabela, podemos constatar que o número de matrículas no ensino superior no início da primeira década, em 2001, totalizava 3.036.113. Destas, somente 5.359 optavam por cursos a distancia, aproximadamente o 0,18% do total de matriculas, sendo que o número total de matrículas nessa modalidade estava alocado em cursos de Licenciatura. Em 2013, aproximadamente, 16% do total de matrículas no ensino superior optou pela EaD, e os cursos de Licenciatura abarcaram, aproximadamente, 39% destas. A partir desses dados, consideramos que a expansão da EaD no Brasil do século XXI vincula-se aos programas de formação de professores que se originaram nas reformas educacionais da década de 1990.

O estudo exploratório que apresentamos se inscreve na área da Política Educacional, compreendendo-a como campo de produção intelectual que estuda os problemas que cercam a Educação, neste caso a EaD e a formação de professores nessa modalidade, bem como as ações governamentais para equacioná-las (AZEVEDO, 2004). Para tanto, a pesquisa documental e bibliográfica analisa a normatização da EaD e os Programas para Formação de Docentes, entre os anos de 1996 e 2013. A escolha pelo recorte temporal se faz em função da Lei 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) regulamentar a EaD, em seu artigo 80º, como também o artigo 62º determinar a formação de docentes para atuar na Educação Básica (EB) em nível superior, em curso de Licenciatura, de graduação plena,

extinguindo a categoria Licenciatura curta, instituída na década de 1970 devido à onda expansionista do sistema de ensino e a carência de professores habilitados. Dentre os programas para formação docente destacamos o Programa Especial de Formação Pedagógica, regulamentado pela Resolução CNE n. 2/1997; o Pró-Licenciatura; o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) e o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica (PARFOR) a distância.

A normatização da EaD

Roesler; Vianney (2011) indicam quatro períodos na normatização da EaD no Brasil: 1942-1995, 1996-2000, 2001-2006 e 2007-2011. Embora o marco temporal desta pesquisa seja o ano de 1996, que esses autores consideram como sendo o início do segundo período para a regulação da modalidade a distância, retrocederemos três anos em nossa análise documental. O retorno a 1993 nos permitirá compreender a complexidade e natureza de alguns atos governamentais desse período que alicerçaram o artigo 80º da LDB, editada três anos depois. Saraiva (1996) observa que a partir de 1993 o Ministério da Educação (MEC) deu início a uma série de medidas concretas para a formulação de uma política de EaD, assinando os protocolos de cooperação com o Ministério das Comunicações (MC) e com a Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel), a fim de criar a infraestrutura tecnológica necessária para viabilizar essa modalidade de ensino. Também é relevante destacar o Acordo de Cooperação Técnica 4/1993, firmado entre o MEC e a Universidade de Brasília (UnB) para que a mesma coordenasse um Consórcio Interuniversitário “com a finalidade de dar suporte científico e técnico para a educação básica, utilizando os recursos da Educação Continuada e da Educação a Distância” (SARAIVA 1996, p. 25, grifo nosso). Esse Acordo de Cooperação Técnica sinaliza, desde 1993, um projeto governamental que vincula o desenvolvimento da EaD na tentativa de solucionar um grave e crônico problema da política educacional do País: a carência de professores habilitados para todos os níveis de ensino.

O Decreto n. 1.237 de 1994 instituiu, no âmbito da administração federal, o Sistema Nacional de Educação à Distância (SINEAD) sob a coordenação do MEC. O artigo 1º desse Decreto define como objetivos do SINEAD “facilitar a todo cidadão, por meio da educação aberta, continuada e à distância, o acesso ao conhecimento social e científico disponível na sociedade brasileira e de servir de apoio à consecução dos propósitos do Plano Decenal de Educação para Todos” (BRASIL, 1994a, grifo nosso). Na redação desse artigo podemos constatar que o SINEAD tem entre seus objetivos servir de apoio à consecução dos

propósitos do Plano Decenal de Educação para Todos, resultado dos acordos firmados pelo governo brasileiro com organismos internacionais na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, de 1990, em Jomtien, na Tailândia. O Plano Decenal de Educação para Todos, de 1993-2003, indicava metas para erradicação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental, apontados pelos organismos internacionais como obstáculos para a modernização do País (BRASIL, 1994b). Consideramos as gigantescas metas do Plano Decenal como fatores conjunturais favoráveis ao impulso da EaD na década de 1990, ou seja, expandir o acesso à escolarização.

Na redação do artigo 1º do Decreto n. 1.237 de 1994 também encontramos as expressões educação aberta, continuada e à distância. Essas expressões indicam diferentes concepções, pois a educação aberta é um objetivo geral de uma política educacional, a oportunidade de oferecer formação sem constrangimento social ou espaço temporal, e a educação a distância vem a ser um objetivo específico dessa política, ou seja, a EaD é um meio para concretizar a política de educação aberta (BATES, 1995). Sobre o conceito de educação continuada, Gatti (2008) observa que o uso dessa expressão, seja em documentos ou nos estudos educacionais, não tem sentido preciso. O uso restrito dessa expressão refere-se aos cursos formais realizados após a graduação, ou após o ingresso no exercício do magistério. O uso amplo abarca qualquer tipo de atividade que venha a contribuir para o desempenho profissional.

O ano de 1996 marca a EaD com a extinção do SINEAD, a consequente criação da Secretaria de Educação a Distância (SEED), e a edição da LDB, legalizando a EaD em seu artigo 80º. Encontramos no parágrafo 4º, do artigo 32º a indicação da EaD para o ensino fundamental como complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais. O inciso II do artigo 87º recomenda para a inclusão educacional de jovens e adultos, e o inciso III para a capacitação de professores em exercício. Podemos constatar como o amparo legal da LDB à EaD também está vinculado aos objetivos do SINEAD, apontada no Decreto no 1.237/1994, “de servir de apoio à consecução dos propósitos do Plano Decenal de Educação para Todos” (BRASIL, 1994a), daí a menção às situações emergenciais no ensino fundamental, a inclusão de jovens e adultos e, sobretudo, a capacitação de professores em exercício.

Em 1998 os Decretos 2.494 e 2.561 regulamentaram o artigo 80º da LDB. Esses Decretos foram posteriormente revogados. Por isso destacamos a concepção de EaD indicada no Decreto 2.494 como forma de ensino que possibilita a autoaprendizagem, com a mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados, apresentados em diferentes suportes de informação, utilizados isoladamente ou combinados, e veiculados pelos diversos meios de

comunicação. Desse modo há um entendimento de que a EaD abarque todos os cursos que não sejam integralmente presenciais. Ressaltamos o parágrafo 1º, do artigo 2º desse Decreto que determina que a oferta de programas de mestrado e de doutorado na modalidade a distância dependiam de regulamentação específica. A respeito desse aspecto nos perguntamos sobre as possíveis razões desse Decreto, que considerava a EaD como forma de ensino que possibilita a autoaprendizagem, contraditoriamente regular a mesma para níveis de ensino em que a autoaprendizagem pode ser mais questionada, como no ensino fundamental para jovens e adultos, no ensino médio, na educação profissional e até mesmo na graduação. Quais seriam os motivos que levaram esse Decreto a permitir uma modalidade de ensino de autoaprendizagem para os níveis mais elementares da escolarização e exigir regulamentação específica justamente para os níveis de ensino em que a autoaprendizagem já deveria ter sido conquistada?

A entrada do século XXI coincidiu com a publicação da Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) para a década de 2001-2010. Apesar de não ser um ato voltado para a EaD, este dedica especial atenção à mesma, por meio de um tópico próprio, o sexto, como parte do capítulo das Modalidades de Ensino. No tópico Diagnóstico aponta que “Ao introduzir novas concepções de tempo e espaço na educação, a educação a distância tem função estratégica: contribui para o surgimento de mudanças significativas na instituição escolar e influi nas decisões a serem tomadas pelos dirigentes políticos e pela sociedade civil na definição das prioridades educacionais” (BRASIL, 2001). Em Diretrizes o PNE indica que “Numa visão prospectiva, de prazo razoavelmente curto, é preciso aproveitar melhor a competência existente no ensino superior presencial para institucionalizar a oferta de cursos de graduação e iniciar um projeto de universidade aberta que dinamize o processo de formação de profissionais qualificados, de forma a atender as demandas da sociedade brasileira” (BRASIL, 2001).

Em relação aos Objetivos e Metas, o PNE 2001-2010 determina que a União deveria estabelecer, em um ano, as normas para credenciamento das instituições que ministram cursos a distância; garantir a integração de ações dos Ministérios da Educação, da Cultura, do Trabalho, da Ciência e Tecnologia e das Comunicações para o desenvolvimento da EaD no País, pela ampliação da infraestrutura tecnológica e pela redução de custos dos serviços de comunicação e informação, criando, em dois anos, um programa que assegurasse essa colaboração; ampliar a oferta de programas de EaD para jovens e adultos, destacando o potencial dos canais radiofônicos atender a população rural; 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 EB.

Moraes (2013) observa que, como Plano, o PNE não deveria, apenas, indicar um conjunto de objetivos, mas também: os obstáculos e procedimentos para alcançar as metas em prazos aceitáveis; as atribuições de responsabilidades dos executantes das ações; as formas de aferir e avaliar os procedimentos executados. O autor afirma que o PNE da década de 2001-2010, como também o da década 2014-2024, ainda não se constituem como compromissos baseados em regras de aferição e responsabilização, e revelam a baixa capacidade de comprometimento institucional. O autor indaga sobre as instituições responsáveis pelo não cumprimento das metas e as sanções a serem aplicadas nesses casos, para que não nos reste, apenas, o lamento em relação ao não feito. Em relação aos objetivos e metas previstos para a EaD, algumas medidas foram tomadas, porém, lamentavelmente, muito distantes em relação ao tempo e grandeza previstos pelo PNE.

Três anos depois do prazo previsto pelo PNE 2001-2010, o Decreto 5.622 de 2005 revogou os Decretos 2.494 e 2.561 de 1998, além de modificar a definição anterior de EaD que, de processo de autoaprendizagem, passou a ser considerada 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. Apesar de autorizar a criação de cursos de pós-graduação, o Decreto 5.622/2005 manteve a exigência de atos anteriores para que as normas complementares dos cursos *stricto sensu* se mantivessem sob a responsabilidade da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Dois anos depois, o Decreto 5.622/2005 foi complementado pelo Decreto 6.303/2007, estabelecendo normas para o credenciamento de IES para oferta EaD. Esses Decretos fundamentam a obrigatoriedade de momentos presenciais e a prevalência da avaliação presencial sobre os resultados obtidos em quaisquer outras formas de avaliação a distância.

Em 2007 temos a segunda versão dos Referenciais de Qualidade para Educação a Distância. A SEED havia apresentado uma primeira versão desses Referenciais em 2003. Esses Referenciais circunscrevem-se no ordenamento legal da EaD, porém não tem força de Lei. O documento indica que o mesmo tem a finalidade de “subsidiar atos legais do poder público no que se referem aos processos específicos de regulação, supervisão e avaliação” da EaD, com “função indutora, não só em termos da própria concepção teórico-metodológica da educação a distância, mas também da organização de sistemas de EaD” (SEED, 2007, p. 2).

Apesar de reconhecer a sua “função indutora”, o mesmo documento afirma textualmente que “Não há um modelo único de educação à distância!” (SEED, 2007, p. 7). O documento insiste em indicar que os programas nessa modalidade podem apresentar diferentes “desenhos e múltiplas combinações de linguagens e recursos educacionais e tecnológicos”, pois é a natureza do curso e as condições dos participantes que devem definir as estratégias. Apesar desses esclarecimentos, os Referenciais configuram o modelo de EaD a ser seguido pelas IES, pois esses critérios de qualidade - indicados como infraestrutura de atendimento, suporte acadêmico-administrativo presencial, material didático, equipe pedagógica - acabam sendo incorporados nos Instrumentos de Avaliação para o credenciamento de instituições, polos de apoio presencial e cursos. Trata-se de um modelo afinado com a “ortodoxia oficial” (HARGREAVES, 2002), decorrente de um movimento de padronização e centralização curricular focado no produto da ação educativa e num sistema de avaliação padronizado e centralizado.

No ano de 2009, a Lei n. 12.056/2009, incluiu três parágrafos no artigo 62º da LDB, esclarecendo que a formação inicial de profissionais de magistério desse preferência ao ensino presencial, subsidiariamente fazendo uso de recursos e tecnologias de educação a distância e que a formação continuada e a capacitação dos profissionais de magistério poderão utilizar recursos e tecnologias de educação a distância. Em 2012 a Lei n. 12.603/12 fez uma nova alteração no inciso I, do § 4, do artigo 80º da LDB para “beneficiar” (*sic!*) a EaD com a redução de custos em meios de comunicação que sejam explorados mediante autorização, concessão ou permissão do Poder Público.

Acompanhando os dados do Censo da Educação Superior de 2013, indicados na **Tabela 2**, podemos constatar que a Lei 12.603/12 não beneficia a EaD, mas sim as instituições privadas que exploram essa modalidade. A **Tabela 2** indica o número de matrículas nos cursos de Licenciatura na modalidade a distância por categoria administrativa, sendo incluída na categoria Instituição de Ensino Superior (IES) Pública todas as matrículas das esferas administrativas: federal, estadual e municipal.

Tabela 2. Número Matrículas Cursos Licenciatura EaD por categoria administrativa 2001-2013

Ano	Número Matrículas EaD	Número Matrículas Licenciatura em EaD	Número Matrículas Licenciatura EaD IES Pública	Número Matrículas Licenciatura EaD IES Privada
2001	5.359	5.359	5.359	sem dados
2002	40.714	38.811	34.322	4.489
2003	49.911	47.191	39.804	7.387

2004	59.611	51.459	35.989	15.470
2005	114.642	78.402	43.430	34.972
2006	207.206	149.808	37.746	112.062
2007	369.766	215.728	47.889	167.839
2008	727.961	341.118	101.492	239.626
2009	838.125	420.094	97.523	322.571
2010	930.179	426.241	102.984	323.257
2011	992.927	429.549	104.785	324.764
2012	1.113.850	449.966	108.820	341.146
2013	1.153.572	451.193	97.796	353.397
Fonte: MEC/Inep/Deed (BRASIL, 2014).				

Ao compararmos o número de matrículas nas IES públicas com as matrículas das IES privadas, da **Tabela 2**, podemos constatar que a expansão da EaD vinculada aos cursos de Licenciatura foi, a partir do ano de 2005 - edição do Decreto que a regulamentou como modalidade de ensino – entregue ao capital privado. Giolo (2010) afirma que para o ensino superior foi traçada uma política de expansão dependente do capital privado. O autor ressalta que, efetivamente, havia uma grande demanda pelo ensino superior no período posterior à aprovação da LDB, porém a oferta foi sistemática e progressivamente superior a esta. Como a oferta foi superior à demanda, o mercado do ensino superior procurou formas alternativas para atrair alunos, dentre estas a flexibilização sob a concepção de currículos enxutos e baratos. Giolo (2010) enfatiza que a expansão privada da EaD precisa ser observada nesse contexto, pois em essência consistiu em uma estratégia de conquista de mercado.

Os Programas de Formação de Professores a Distância

A LDB de 1996 obrigou a formação dos profissionais da EB em nível superior, em cursos de Licenciatura. O artigo 87, parágrafo 4º, da LDB estabeleceu que em um prazo de dez anos a partir da publicação da Lei, ou seja, a partir de 2006, somente seriam admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço. O artigo 63, inciso II, também prevê programas de formação pedagógica para portadores de diplomas de educação superior que queiram se dedicar à EB.

Como fato recorrente na História da Educação Brasileira - a exigência da Lei e a falta de Licenciados para atuarem nos sistemas de ensino - vários programas para a formação emergencial de professores foram lançados a partir de 1996. Esses programas apresentam características comuns e têm se sobreposto sem completar o seu próprio ciclo como políticas públicas. Gelinski e Seibel (2008) esclarecem que, usualmente, se concebe o ciclo das

políticas como o processo de formulação, implementação, acompanhamento e avaliação. Os programas para a formação de professores lançados desde 1997 caracterizam-se pela sobreposição, falta de acompanhamento e avaliação. Dentre estes vamos destacar o Programa Especial de Formação Pedagógica da Resolução CNE n. 2/1997; o Pró-Licenciatura; o Sistema UAB e o PARFOR a distância.

Programa Especial de Formação Pedagógica de Docentes

O Programa Especial de Formação Pedagógica de Docentes foi regulamentado por meio da Resolução CNE n. 2/1997. O artigo 7º dessa Resolução permite que Universidades e IES que tenham cursos de Licenciatura reconhecidos, e se articulem com escolas de ensino fundamental, médio e profissional nos quais a parte prática do programa se desenvolva, podem oferecer o mesmo sem autorização prévia. Em relação à carga horária do programa, o art. 4º indicou 540 horas, incluindo a parte teórica e prática, esta com duração mínima de 300 horas. Essa carga horária deve ser organizada em torno de três núcleos: contextual (para a compreensão do processo de ensino-aprendizagem referido à prática da escola); estrutural (para a compreensão dos conteúdos curriculares, sua organização sequencial, avaliação, integração e adequação ao processo de ensino-aprendizagem) integrador (para a compreensão do planejamento e reorganização do trabalho escolar). Sobre a prática, o artigo 5º determina que deva ser desenvolvida em instituições de ensino básico envolvendo não apenas a preparação e o trabalho em sala de aula e sua avaliação, mas todas as atividades próprias da vida da escola, incluindo o planejamento pedagógico, administrativo e financeiro, as reuniões pedagógicas, os eventos com participação da comunidade escolar e a avaliação da aprendizagem, assim como de toda a realidade da escola. Por outro lado, a parte teórica, de acordo com o artigo 8º, poderá ser oferecida utilizando metodologia semipresencial, na modalidade de ensino a distância, sem redução da carga horária prevista no artigo 4º, sendo exigido o credenciamento prévio da instituição de ensino superior pelo CNE, nos termos do artigo 80 da LDB. Essa resolução exige o credenciamento da IES para a oferta do Programa.

Avaliamos que a Resolução CNE n. 2/1997 fundamenta-se e realça a racionalidade técnico/instrumental do modelo de formação de professores denominado de “3+1” (VEIGA, 1996). A racionalidade técnica dessa Resolução revela-se no fato de permitir que qualquer profissional, ao cursar 540 horas de conteúdos pedagógicos, destas 300 horas em serviço podem ser contabilizadas como estágio, pode receber um certificado e registro

profissional equivalentes à Licenciatura com, apenas, 240 horas de formação. Krahe e Wielewicki (2008) observam que as IES frequentemente externam um alinhamento com propostas fundamentadas na racionalidade prático/reflexiva de formação de professores, mas operam a partir da racionalidade técnico/instrumental. Reconhecemos essa condição paradoxal no Programa Especial de Formação Pedagógica de Docentes. Esse Programa Especial desacredita as exigências para a formação de professores não pelo fato de incluir a modalidade EaD quando, em 1997, ainda não contávamos com regulamentação pertinente à EaD nem lastro de experiências, mas sim por manter a lógica linear da aplicação direta da teoria na prática e também por favorecer a expansão desses programas em IES privadas. Consideramos que ações como o Programa Especial de Formação de Professores garantem a empregabilidade, ou seja, legaliza aqueles que atuam em escolas sem formação para tal e favorece uma possível fabricação de números de docentes “formados”, supostamente aptos ao exercício profissional. Esses programas oferecem um certificado e registro profissional para que esses profissionais se lancem no mercado educacional, porém o restante dependerá do indivíduo tornar-se, ou não, quem sabe, um bom professor, sendo que “alguns triunfarão e outros estarão condenados ao fracasso” (GENTILI, 1994). Parte-se de um pressuposto ingênuo que esse professor domina o conteúdo específico por ser Bacharel em outra área, logo, uma carga horária mínima de conteúdo pedagógico lhe permite “dar aula” sem discutir a complexidade que envolve a transposição didática desses conteúdos. Perpetua-se uma prática que favorece a reprodução de modelos aprendidos como aluno.

Azevedo (2004) adverte que as políticas públicas são definidas, implementadas, reformuladas ou desativadas com base na memória da sociedade ou do Estado em que têm curso. Consequentemente essas políticas constroem-se a partir das representações sociais, pois são estas que fornecem os valores, normas e símbolos que estruturam as relações sociais. Avaliamos que esse programa é uma estratégia tão perversa quanto as Licenciaturas curtas da década de 1970, pois reforça o descaso com a EB e a desvalorização do professor, fruto do “nosso passado elitista, oligárquico, escravagista, [...], excludente, [...] de uma desigualdade atávica” (CURY, 2011, p.2). Apesar do seu caráter emergencial esse programa ainda está em vigor na metade da segunda década do século XXI, revelando o problema estrutural da formação de professores no Brasil, como atestam os Pareceres emitidos pela Câmara de Educação Superior (CES), do Conselho Nacional de Educação (CNE), nos anos de 2003 e 2004, credenciando Universidades para a oferta do mesmo na modalidade a distância.

Pró-Licenciatura

A carência de professores da EB também tentou ser contornada pelo Poder Público com o Programa Pró-Licenciatura. Em 2004 o MEC lançou o primeiro Edital para o financiamento de cursos em nível superior na modalidade a distância desse Programa. A documentação do Programa indica como objetivo a melhoria da qualidade de ensino da EB, por meio da oferta de cursos de Licenciatura, na modalidade EaD, para formação inicial de professores em exercício na rede pública nos anos finais do Ensino Fundamental e ou Ensino Médio, nos sistemas estaduais e municipais de educação, sem Licenciatura. O MEC se responsabilizou pela execução e gestão, por meio da Secretaria de Educação Básica (SEB) e da SEED; o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) pelo apoio financeiro; as IES públicas, comunitárias e confessionais por ofertarem os cursos; as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação por aspectos administrativos do Programa.

Em 2005, a Resolução CD/FNDE n. 34 normatizou os critérios e procedimentos para o financiamento público do Pró-Licenciatura. Apesar de ser uma Resolução do FNDE, órgão responsável pelo apoio financeiro, paradoxalmente essa Resolução define a equipe pedagógica a ser formada por professores nas funções de: pesquisadores, formadores, tutores e professores-cursistas. Questionamos vários aspectos relacionados à equipe pedagógica desse programa. Primeiramente a divisão do trabalho fragmentado da autoria dos conteúdos, do desenho instrucional e da mediação pedagógica, baseada no modelo fordista/taylorista de produção industrial (BELLONI, 2003). Outro aspecto são as denominações das funções docentes. Apesar dos termos tutor e tutoria serem amplamente empregados na EaD, consideramos desnecessária tal nomenclatura para designar o trabalho docente. Dado que em todas as acepções a palavra tutor pertence ao campo semântico da proteção e a EaD é uma modalidade de formação, logo o trabalho que se realiza para fomentar a aprendizagem não é um trabalho de proteção, mas sim de provocação e desafio. Qual seria a necessidade de se empregar o termo tutor e tutoria se o trabalho docente é um trabalho com identidade própria? Pesce (2009, p. 136) observa que os programas de formação docente em EaD apoiam-se na “figura modelar de multiplicadores” para desonerar o Estado. Consideramos que as denominações de pesquisador, formador e tutor são empregadas para justificar salários diferenciados e contratação de profissionais alheios as IES Públicas e práticas de ensino, pesquisa e extensão. Atribui-se maior remuneração para o preparador de conteúdos, remuneração intermediária para o formador que supervisiona a equipe de tutoria e a mais baixa para o tutor, função responsável pela mediação pedagógica do professor-cursista com os

conteúdos e demais atores envolvidos no curso. A remuneração hierárquica das funções revela a concepção autoinstrucional do programa que atribui maior importância à produção dos conteúdos pelo pesquisador do que a intervenção da mediação pedagógica exercida pela função tutor.

Outro aspecto que questionamos são os requisitos para a função tutor, pois estes contrariam o artigo 66º da LDB ao determinar que a preparação para o exercício do magistério superior far-se-á em nível de pós-graduação, prioritariamente em programas de mestrado e doutorado. O Pró-Licenciatura não só aceitou tutores com formação no mesmo nível do curso ofertado como admitiu com nível inferior, médio, onde houvesse carência de tutores com formação em nível superior. Se esse Programa pretendia ser uma referência por que não desenvolveu estratégias para garantir uma equipe docente qualificada de acordo com os critérios do próprio Instrumento de Avaliação do INEP para os cursos do ensino superior?

A política expressa pelo Poder Público nesse programa contraria a LDB, vale-se do trabalho de professores da escola pública em dupla jornada e remunera por meio de um incentivo financeiro abaixo do piso salarial. O Programa Pró-Licenciatura não lançou novos editais e em abril de 2009 foi comunicado seu fim por meio da migração de seus cursos para o Sistema UAB.

Analisando os dados do Censo de Educação Superior de 2013, apresentados na **Tabela 3**, podemos constatar que, apesar de todos os esforços do Programa Pró-Licenciatura, entre os anos de 2004 e 2009, o número de matrículas e concluintes na modalidade a distância nas IES Públicas diminuiu em relação aos números das IES Privadas.

**Tabela 3. Número Matrículas e Concluintes Cursos
Licenciatura EaD por categoria administrativa 2004-2009**

Ano	Número Matrículas Licenciatura EaD	Número Matrículas Licenciatura EaD IES Pública	Número Concluintes Licenciatura EaD IES Pública	Número Matrículas Licenciatura EaD IES Privada	Número Concluintes Licenciatura EaD IES Privada
	2004	51.459	35.989	6.746	15.470
2005	78.402	43.430	7.620	34.972	4.141
2006	149.808	37.746	11.398	112.062	7.300
2007	215.728	47.889	3.397	167.839	11.687
2008	341.118	101.492	4.562	239.626	38.018
2009	420.094	97.523	10.271	322.571	76.735
Fonte: MEC/Inep/Deed (BRASIL, 2014).					

Como podemos constatar na **Tabela 3**, no ano de 2006, após a regulamentação da EaD, via Decreto 5.622 de 2005, o número de matrículas nos cursos de Licenciatura EaD nas IES públicas diminuiu enquanto que nas IES privadas cresce tanto o número de matrículas

como de concluintes. Esses dados indicam uma política de expansão entregue ao capital privado. Outro ponto a destacar em relação ao Programa Pró-Licenciatura é que o seu *modus operandi* – fragmentação do trabalho pedagógico entre preparador de conteúdos, formador, tutores com formação no mesmo nível do curso ofertado e até inferior – legitimou o mesmo modelo pedagógico e relação trabalhista nas IES privadas.

Sistema UAB

O Decreto 5.800/2006 instituiu o sistema UAB para o desenvolvimento da modalidade de educação a distância, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País (CAPES, 2014a). Costa (2007) observa que, em sentido estrito, a UAB não deveria denominar-se de Universidade, posto que não se estabeleceu como uma instituição tradicional de ensino superior, nem é possível caracterizá-la como aberta, pois não possui corpo docente próprio, nem alunos e o acesso a ela depende de pré-requisitos de formação. É por essa razão que o autor indica que a denominação mais apropriada é de Sistema UAB, pois este se configura como uma rede de cooperação federada que inclui as instituições públicas de ensino superior, articulando governo federal, estados e prefeituras.

Com a extinção da SEED, em 2011, o sistema UAB passou a ser gerido pela CAPES. Com a Lei nº 11.502/2007 a política para formação de professores, formulada até então pelo MEC, ganhou o reforço da CAPES. O artigo 2 dessa Lei destaca que a EaD deve ser privilegiada para a formação continuada enquanto que a formação inicial dá preferência pela modalidade presencial. Por essa razão a CAPES criou duas novas diretorias, de EB Presencial (DEB) e de EB a Distância (DED), atualmente responsável pelo sistema UAB. Os recursos para o financiamento do sistema UAB estão previstos no Decreto n. 11.273/2006, na Lei n. 11.502/2007 e nas Resoluções CD/ FNDE n. 26/2009 e n. 8/2010.

Encontramos, no Sistema UAB, as mesmas fragilidades já apontadas no Pró-Licenciatura, pois o corpo docente do sistema UAB também não é estável. Os Editais de Seleção para Tutores indicam como requisitos do tutor possuir graduação na área ou áreas afins; estar efetivo no exercício do magistério da rede pública de ensino ou vinculado a um programa de pós-graduação; ter formação em nível superior e experiência mínima de um ano magistério do ensino básico ou superior, ou pós-graduação ou estar vinculados à pós-graduação *stricto sensu*. A pós-graduação não é exigência e está precedida pela conjunção ou,

que indica alternância ou exclusão. Podemos constatar que a precariedade do trabalho docente também está explícita no Sistema UAB.

Czerny *et al* (2011) confrontaram dados da CAPES sobre o Sistema UAB com dados das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) envolvidas na oferta de cursos do mesmo. A pesquisa de Czerny *et al* (2011) constatou distorções nas informações da CAPES em relação ao número de cursos que são sempre maiores que os indicados pelas próprias IFES que os oferecem. Apesar do comprometimento das IFES com a política para a formação de professores, os dados encontrados por esses pesquisadores demonstram “que as demandas prioritárias tanto em termos regionais como na área de conhecimento não tem se efetivado” (CZERNY *et al*, 2011, p.8).

Buscamos na página web do Sistema UAB dados sobre o mesmo. No tópico Estatísticas¹ encontramos um Catálogo UAB, que oferece dados por região sobre IFES ofertantes, nome dos polos, número e nome de cursos, número de vagas entre os anos de 2007 e 2009, porém nenhum dado sobre matrículas e ou concluintes dos vários cursos. O Catálogo UAB, assinado pela CAPES indica que o mesmo busca mostrar a abrangência do sistema e promover a adesão de prefeituras e governos estaduais interessados em participar desta ação pela educação pública no Brasil. Na Apresentação pode-se ler que “Até 2013, o sistema ampliará sua rede de cooperação para alcançar a totalidade das Ipes brasileiras e atender a 800 mil alunos/ano (CAPES, s.d.). A seguir apresentamos na **Tabela 4** dados do Censo da Educação Superior, referentes ao número de matrículas e concluintes dos cursos de Licenciatura EaD por categoria administrativa entre os anos de 2006 e 2013.

Tabela 4. Número Matrículas Modalidade EaD, Matrículas e Concluintes Cursos Licenciatura EaD por categoria administrativa 2006-2013

Ano	Número Matrículas EaD	Número Matrículas Licenciatura em EaD	Número Matrículas Licenciatura EaD IES Pública	Número Concluintes Licenciatura em EaD IES Pública	Número Matrículas Licenciatura EaD IES Privada	Número Concluintes Licenciatura EaD IES Privada
2006	207.206	149.808	37.746	11.398	112.062	7.300
2007	369.766	215.728	47.889	3.397	167.839	11.687
2008	727.961	341.118	101.492	4.562	239.626	38.018
2009	838.125	420.094	97.523	10.271	322.571	76.735
2010	930.179	426.241	102.984	8.007	323.257	63.945
2011	992.927	429.549	104.785	10.554	324.764	66.670

¹ Tópico Estatísticas da Página Web do Sistema UAB, disponível em:

http://uab.capes.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10&Itemid=23. Consulta em: 4 out. 2014.

2012	1.113.850	449.966	108.820	13.119	341.146	62.544
2013	1.153.572	451.193	97.796	11.377	353.397	49.940
Fonte: MEC/Inep/Deed (BRASIL, 2014).						

Analisando os dados da **Tabela 4**, referentes ao número total de matrículas na modalidade a distância e o número de matrículas nas Licenciaturas de IES Públicas e Privadas, podemos concluir que o Sistema UAB está distante do objetivo de atender 800 mil alunos/ano, salvo se os dados referentes ao Sistema UAB não sejam contabilizados no Censo da Educação Superior. Consideramos necessário valorizar a experiência do Sistema UAB e apresentar seus resultados com maior transparência, como uma prestação de contas à sociedade de sua capacidade de estimular e viabilizar o acesso à educação superior. Para tanto seria possível criar mapas sobre os resultados das IFES ofertantes, desglosando esses dados em número de matrículas e concluintes dos vários cursos, gerando o mesmo tipo de informação que o Censo da Educação Superior do INEP, fomentando as formas de aferir e avaliar os procedimentos executados pelas próprias IFES participantes do Sistema.

PARFOR a distância

Em 2009, o Decreto 6.755 instituiu a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da EB. Esse Decreto persiste nos recorrentes temas de outros atos normativos já apresentados, como a garantia dos padrões mínimos de qualidade dos cursos de formação de professores e sua relação direta com a qualidade da EB. A documentação referente ao Plano Nacional de Formação de Professores da EB (PARFOR) indica que este é resultado de um conjunto de ações do MEC em colaboração com as Secretarias de Educação dos estados, municípios e Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) dos mesmos. A participação da CAPES se faz por meio da DEB e da DED, com o apoio das secretarias do MEC.

A Resolução CNE/CP n. 1, de 2009, estabelece diretrizes operacionais para a implantação do Programa Emergencial de Segunda Licenciatura para professores em exercício na EB. Dessa resolução destacamos que o artigo 4º determina a organização curricular dos cursos articulando duas dimensões: a formação pedagógica e a específica. O Parágrafo único determina que a instituição formadora deverá propor um Projeto Pedagógico para o PARFOR compatível com o Projeto Pedagógico institucional, muito semelhante ao da Resolução CNE n. 2/1997. Esse parágrafo aponta para uma ambiguidade, pois as IPES devem

compatibilizar o Projeto institucional com a organização curricular proposta na Resolução CNE n. 2/1997, além de ter esse Projeto aprovado em seus órgãos colegiados próprios. A diferença entre os cursos do PARFOR e o Programa Especial da Resolução CNE n. 2/1997 encontra-se no artigo 5º da Resolução CNE/CP n. 1/2009, pois a carga horária para os cursos do PARFOR varia entre um mínimo de 800 horas quando a segunda licenciatura pertencer à mesma área do curso de origem, e 1.200 horas quando o curso pertencer a uma área diferente da formação inicial do professor, não ultrapassando o máximo de 1.400 horas. Neste ponto podemos constatar outra dubiedade, pois as IPES devem prever Projetos diferenciados para professores originários da mesma área do curso e áreas diferentes, o que demanda um currículo personalizado em um programa de formação massiva.

A CAPES (2014b) divulga, em sua página *web*, dados muito genéricos em relação ao andamento e acompanhamento das atividades do PARFOR. Segundo dados colhidos no *website* da CAPES o PARFOR já teria implantado, até 2012, 1920 turmas nas quais 54.000 professores da EB estariam frequentando os cursos em turmas especiais do PARFOR distribuídas em 397 municípios do País. A CAPES não divulga dados específicos sobre número de matrículas e concluintes de cada curso ofertado, nem diferencia a modalidade presencial e a distância nesses números genéricos. Tampouco indica se as matrículas nas turmas especiais do PARFOR são contabilizadas no Censo de Educação Superior.

Sobre o PARFOR destacamos que, de acordo com dados do Atlas Eletrônico Sobre Professores da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), entre os anos de 2005 e 2008, a Relação quantitativa entre o número de Alunos por Docente (RAD) no Brasil havia aumentado de 21 para 23 (UNESCO, 2013). O documento esclarece que o indicador RAD reflete a capacidade humana de um sistema educativo e adverte que muitos países conseguem melhorar tal indicador contratando professores inadequadamente preparados e precarizando as condições de trabalho com baixos salários para reduzir despesas. Essas estratégias têm sido utilizadas no Brasil e consideramos que estas também se revelam no aumento da RAD entre os anos de 2005 e 2008, o que pode ter levado o Poder Público a lançar mais um Programa Emergencial em 2009.

Considerações Finais

A partir da análise da normatização da EaD, dos Programas de Formação Pedagógica a distância e dos dados do Censo da Educação Superior de 2014 apresentados, podemos concluir que a expansão da EaD no Brasil do século XXI relaciona-se com a

necessidade de formação de professores para a EB. Consideramos que essa expansão da EaD não configura uma política "progressista" no amplo e genérico sentido indicado por Moraes (2013) como uma política que reduza desigualdades e crie direitos, que não viabilize apenas o acesso a Educação Superior, mas garanta condições para o sucesso, para “extrair crescimento intelectual e poder, participação ampliada na distribuição da riqueza, do poder, dos símbolos e status”(MORAES, 2013, p. 897).

A expansão da EaD no Brasil do século XXI vincula-se ao investimento de IES privadas em cursos de Licenciatura. No âmbito das IES privadas as matrículas nos cursos de Licenciatura predominam em instituições ligadas a grandes grupos financeiros, de capital aberto em Bolsa de Valores, que divulgaram para os seus investidores lucro bruto superior a 80% na EaD, no segundo trimestre de 2014 (ANDIFES, 2014; EXAME, 2014; UOL, 2014). Essas instituições declaram que têm seus cursos voltados para o público das classes B e C, e indicam que os fatores responsáveis pela alta lucratividade da EaD devem-se ao uso da tecnologia e a economia de escala. Esses fatores, a tecnologia e a economia de escala, também estão diretamente relacionados com a precarização do trabalho docente (LAPA; PRETTO, 2010) na EaD, decorrente da adoção de um modelo fordista/taylorista de produção industrial (BELLONI, 2003), forjado “na lógica da autoinstrução, que rechaça a figura do professor em nome do mero administrador da burocracia do *feedback* do aluno” (SILVA; SANTOS, 2008, p.2).

Este cenário é o resultado de uma política de expansão dependente do capital privado. Na modalidade a distância essa situação agrava-se devido ao *modus operandi* da EaD, também adotado pelas IES públicas, contrariar o artigo 66 da LDB que determina a preparação para o exercício do magistério superior em nível de pós-graduação, prioritariamente em programas de mestrado e doutorado. Apesar da determinação legal, na EaD, tanto as IES públicas quanto as privadas, contratam profissionais para atuarem como tutores sem titulação de pós-graduação e, muitas vezes, sem formação na área do curso, aceitando, apenas, formação em áreas afins sem dispor de uma legislação sindical que regule essa relação de trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDIFES. Lucro da Kroton mais que dobra no 2º trimestre. 15/08/2014. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/?p=27647> Acesso em: 4 out. 2014.

- AZEVEDO, Janete M. Lins de. *A educação como política pública*. 3ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.
- BATES, A. W. T. *Technology, Open Learning and distance education*. London: Routledge, 1995.
- BELLONI, M. L. *Educação a distância*. 3ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2003.
- BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Censo da Educação Superior de 2013*. Brasília, D. F.: Ministério da Educação/Inep, 2014.
- BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: Imprensa Oficial, 2001.
- BRASIL. Decreto n. 1236, 6 setembro de 1994. Cria, no âmbito da Administração Federal, sob a coordenação do Ministério da Educação e do Desporto, o Sistema Nacional de Educação à Distância SINEAD, e dá outras providências. Diário Oficial da União 8.9.1994a.
- BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. *Plano Decenal de Educação para Todos*. Brasília, MEC, 1994b.
- CAPES. 2014 a. Universidade Aberta do Brasil. Disponível em: http://www.uab.capes.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6&Itemid=1
8. Acesso em: 4 out. 2014.
- CAPES. 2014 b. Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica – PARFOR. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/educacao-basica/parfor>. Acesso em: 4 out. 2014.
- CAPES, s.d. Catálogo da Universidade Aberta do Brasil. Apresentação. Disponível em: <http://uab.capes.gov.br/images/stories/downloads/Catalogo/apresentao.pdf> Acesso em: 4 out. 2014.
- COSTA. Celso José da. Modelos de Educação Superior a Distância e Implementação da Universidade Aberta do Brasil. *Revista Brasileira de Informática Educativa*, v.15, n.2, p. 17-27, 2007.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. 2011. Plano Nacional de Educação: questões desafiadoras e embates emblemáticos. III SEMINÁRIO DE EDUCAÇÃO BRASILEIRA. 28 de fevereiro, 01 e 02 março de 2011. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Campinas: Centro de Estudos Educação e Sociedade. Disponível em: http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/carlos_cury.pdf Acesso em: 4 out. 2014.

CZERNY, Rosely Zen *et al.* Política de Formação de professores no Brasil: alcance das ações por meio da educação a distância. *Novas Tecnologias na Educação*, v. 9, n. 2, dez, p. 1-10, 2011.

EXAME. Lucro da Estácio salta 84,2% no 2º trimestre. 7/08/2014. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/negocios/noticias/lucro-da-estacio-salta-84-2-no-2o-tri-adquire-faculdade-em-manaus> Acesso em: 4 out. 2014.

GATTI, Bernadete A. Análise das políticas públicas para formação continuada no Brasil, na última década. *Revista Brasileira de Educação*, v. 13 n. 37 jan./abr. 2008.

GELINSKI, Carmen Rosário Ortiz G.; SEIBEL, Erni José. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. *Revista de Ciências Humanas*, Florianópolis, EDUFSC, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, abr./out. 2008.

GENTILI, Pablo. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: SILVA, Tomaz Tadeu DA; GENTILI, Pablo Gentili (org.). *Escola S.A.* Brasília: CNTE, 1994.

GIOLO, Jaime. Educação a distância: tensões entre o público e o privado. *Educação & Sociedade*, v. 31, p. 1271-1298, 2010.

HARGREAVES, Andy *et al.* *Aprendendo a mudar: o ensino para além dos conteúdos e da padronização.* Porto Alegre: Artmed, 2002.

KRAHE, E. D.; WIELEWICKI, H. G. Formação Docente, Pedagogia Universitária e Mudanças de Racionalidade: contribuições ao debate sobre políticas educativas. III ENCONTRO INTERNACIONAL DE PESQUISADORES DE POLÍTICAS EDUCATIVAS. Porto Alegre: UFRGS/FACED/Núcleo de Política e Gestão da Educação, 2008. Pp. 133-138.

LAPA, Andrea. PRETTO, Nelson De Luca. Educação a distância e precarização do trabalho docente. *Em Aberto*, Brasília, v. 23, n. 84, p. 79-97, nov. 2010.

MORAES, Reginaldo C. As metas do PNE, os obstáculos institucionais e as políticas do governo federal. In: ALMEIDA, L. C.; PINO, I. R. ; PINTO, J. M. R. ; GOUVEIA, A. B. (orgs.). IV SEMINÁRIO DE EDUCAÇÃO BRASILEIRA: PNE em foco: Políticas de responsabilização, regime de colaboração e Sistema Nacional de Educação. Campinas-SP: CEDES, 2013. v.1. p. 895-901. Disponível em: http://www.cedes.unicamp.br/boneco_ebook_pdf.pdf Acesso em: 4 out. 2014.

PESCE, Lucila. O educador em foco: um olhar sobre as políticas de formação docente na modalidade de Educação a Distância. In: FELDMANN, Marina Graziela (org.) *Formação de professores e escola na contemporaneidade.* São Paulo: SENAC, 2009.p. 133-153.

ROESLER, Jucimara; VIANNEY, João. Brasil. In. *Leyes, Normas y Reglamentos que Regular la Educación Superior a Distancia y en Línea en América Latina y el Caribe*. Loja, Ecuador: Editorial de la Universidad Técnica Particular de Loja, 2011.p. 43-65.

SARAIVA, Terezinha. Educação a distância no Brasil: lições da história. *Em Aberto*, Brasília, a. 16, n.70. abr./jun., p. 18-27, 1996.

SEED. MEC. Referências de Qualidade para a Educação Superior a Distância. Brasília: SEED/MEC, 2007.

SILVA, Marco; SANTOS, Edméa. Entrevista com os professores Marco Silva e Edméa Santos. *Revista Paidéi@*, Santos, v.1, n.1, p. 1-10, 2008.

UNESCO. 2013. Atlas Eletrônico Sobre Professores. Disponível em: <http://www.uis.unesco.org/data/atlas-teachers/es> Acesso em: 04 out. 2014.

UOL. Em processo de fusão com Anhanguera, Kroton dobra lucro no trimestre. 14/08/2014. Disponível em: <http://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2014/08/14/em-processo-de-fusao-com-anhanguera-kroton-dobra-lucro-no-trimestre.htm> Acesso em: 4 out. 2014.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. *A Prática Pedagógica do Professor de Didática*. 3ª ed. Campinas: Papyrus, 1996.