

A expansão da EAD no Brasil e a política para formação de professores



The expansion of distance learning in Brazil and the policy for training teachers



La expansión de la educación a distancia en Brasil y la política de formación del profesorado

Maria Emilia Sardelich¹

Resumo: Este artigo tem por objetivo relacionar a expansão da Educação a Distância (EaD) no Brasil do século XXI, com as políticas para a formação de professores a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei 9.394/1996. A pesquisa bibliográfica e documental analisa a normatização da EaD e os Programas para Formação de Docentes nessa modalidade, entre os anos de 1996 e 2012. Enfatiza que 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 a Distância. Formação de Professores. Política Educacional.

Abstract: *This paper aims to analyze the Brazilian educational policy for training teachers from the last edition of the Law of Education no. 9394/1996, emphasizing the actions for distance learning. The bibliographic research focuses on aspects of current legislation and challenges to this training in distance learning, since 1996 to 2012. It emphasizes that the development of DL in the country is historically linked to government projects that try to solve the Basic Education chronic problem of teachers shortage.*

Keywords: *Distance Learning. Teacher Training. Educational Policy.*

Resumen: *Este artículo relaciona la expansión de la Educación a Distancia en Brasil, en el siglo XXI, con las políticas de formación del profesorado, a partir de la Ley de Educación, Ley 9.394, de 1996. La investigación bibliográfica y documental analiza la normalización de la educación a distancia y los programas de formación del profesorado, en esa modalidad, desarrollados entre los años de 1996 y 2012. Enfatiza que el crecimiento de la Educación a Distancia en el país está relacionado históricamente con los proyectos del gobierno para solucionar el problema crónico de escasez de maestros en la educación básica.*

Palabras-clave: *Educación a Distancia. Formación del Profesorado. Política Educativa.*

¹ Professora Adjunta Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Departamento Metodologia da Educação. Doutora em Educação pela Universidade Federal da Bahia (2001), Mestre em Educação pela Universidade Federal da Bahia (1997), Especialista em Planejamento, Implementação e Gestão da EaD, pela Universidade Federal Fluminense (2011), em Tecnologias e Métodos de formação em rede: tutor on line, pela Universidade de Salamanca (USAL), Espanha (2006); em E-Learning pela Universidade Nacional de Educação a Distância (UNED), Espanha (2005). emilisar@hotmail.com

INTRODUÇÃO

No Brasil, as primeiras experiências de Educação a Distância (EaD) remontam a década de 1920, com a Fundação da Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, em 1923, porém o registro sistemático de dados sobre cursos superiores a distância se efetivou, somente, 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 que, em 2012, alcançou, aproximadamente, 15% do total do número de matrículas no ensino superior (BRASIL, 2013).

De acordo com o Censo da Educação Superior de 2012, 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 distância. Em 2001 a modalidade a distância abarcava, aproximadamente, 0,18% do total de matrículas no Ensino Superior. Em 2012, de um total de 7.037.688 matrículas, 1.113.850 optaram por cursos a distância, o que representa, aproximadamente, 15% do total das matrículas no ensino superior. Destacamos o papel da política de formação de professores na expansão da EaD no Brasil, pois, em 2001 o 0,18% das matrículas nessa modalidade correspondia aos cursos de Licenciatura. Em 2012, dos 1.113.850 inscritos na EaD, aproximadamente 40% (449.966) referem-se aos cursos de Licenciatura, 32% (359.663) de Bacharelado e 28 % (304.221) aos cursos Tecnológicos (BRASIL, 2013).

Tabela 1 – Matrículas Cursos Licenciatura Presencial e EaD - 2001-2012

Ano	Total Matrículas	Total Matrículas Presencial	Total Matrículas EaD	Total Matrículas Licenciaturas
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

Fonte: MEC/Inep/Deed (BRASIL, 2013).

A **Tabela 1** indica, ano a ano, o crescimento da EaD no Brasil entre os anos de 2001 e 2012, e como esse crescimento vincula-se às matrículas nos cursos de Licenciaturas. É por esta razão que este artigo tem por objetivo relacionar a expansão da modalidade a distância na primeira década do século XXI atrelada a uma política para a formação de professores da Educação Básica (EB) iniciada a partir das reformas educacionais da década de 1990. Para tanto, a pesquisa bibliográfica e documental analisa a normatização da EaD no Brasil, bem como as ações governamentais para formação de professores a partir da última edição da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei 9.394/1996, enfatizando os Programas para Formação de Docentes na modalidade a distância. Dentre estes 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. Neste trabalho focalizaremos a normatização da EaD a partir de 1993, pois consideramos que alguns atos governamentais desse período alicerçam 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 a formação do professor a EaD na busca 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 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, 1994, 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. Dentre as metas a serem alcançadas destacamos duas: “elevar a, no mínimo, 94% a cobertura da população em idade escolar; ampliar o atendimento de jovens e adultos, de modo a oferecer oportunidades de educação básica equivalente ao ensino fundamental para 3,7 milhões de analfabetos e 4,6 milhões de subescolarizados” (BRASIL, 1994b, p. 13). Apresentamos as metas do Plano Decenal de 1993-2003 a fim de exemplificar os fatores conjunturais favoráveis ao impulso da EaD na década de 1990, ou seja, expandir o acesso à escolarização.

Com a criação da Secretaria de Educação a Distância (SEED), em 1996, os convênios anteriormente firmados para a instituição do SINEAD passaram a ser revistos em função da nova estrutura a ser organizada pela SEED e sua conseqüente normatização. A edição da LDB, em 1996, legalizou a EaD no Brasil, 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 o uso da EaD 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 a EaD também está vinculada 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, 1994), 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 será objeto 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 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? 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 flexibilidade 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.

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.

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 a educação a distância 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 2012 podemos observar que a Lei 12.603/12 não beneficia a EaD, mas sim as instituições privadas que exploram essa modalidade. Podemos constatar na **Tabela 2** o total de matrículas na modalidade a distância por categoria administrativa. Nessa tabela incluímos na categoria Instituição de Ensino Superior (IES) Pública todas as matrículas das categorias administrativas: federal, estadual e municipal.

Tabela 2 – Matrículas Cursos Licenciatura EaD por categoria administrativa - 2001-2012

Ano	Total Matrículas	Total Matrículas EaD	Total Matrículas EaD IES Pública	Total Matrículas EaD IES Privada
2001	3.036.113	5.359	5.359	-
2002	3.520.627	40.714	34.322	6.392
2003	3.936.933	49.911	39.804	10.107
2004	4.223.344	59.611	35.989	23.622
2005	4.567.798	114.642	54.515	60.127
2006	4.883.852	207.206	42.061	165.145
2007	5.250.147	369.766	94.209	275.557
2008	5.808.017	727.961	278.988	448.973
2009	5.954.021	838.125	172.696	665.429
2010	6.379.299	930.179	181.602	748.577
2011	6.739.689	992.927	177.924	815.003
2012	7.037.688	1.113.850	181.624	932.226

Fonte: MEC/Inep/Deed (BRASIL, 2013).

Na **Tabela 2** ao compararmos o número de matrículas nas IES públicas com as matrículas das IES privadas, podemos constatar uma expansão da modalidade a distância ligada aos cursos de Licenciatura e dependente do capital privado.

PROGRAMAS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES A DISTÂNCIA

Em seu artigo 62, a atual LDB determinou 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, somente seriam admitidos professores na EB 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 têm sido lançados. Esses programas 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, implementos, 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 7 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, a parte teórica, de acordo com o artigo 8, pode ser oferecida utilizando metodologia semipresencial, na modalidade de ensino a distância, sem redução da carga horária prevista no artigo 4, sendo exigido o credenciamento prévio da instituição de ensino superior pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), nos termos do art. 80 da LDB. Essa resolução faz menção à modalidade EaD, exigindo o credenciamento da IES para tanto.

Avaliamos que esse Programa 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 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, muitas sem cursos de Licenciatura reconhecidos e nenhuma articulação com as escolas de Educação Básica. Ressaltamos que esse tipo de ação garante a empregabilidade, ou seja, legaliza aqueles que atuam em escolas sem formação para tal e favorece a fabricação de números de docentes supostamente aptos ao exercício profissional. Esses programas oferecem um certificado e registro profissional para que os profissionais se lancem no mercado educacional. Apesar do seu caráter emergencial esse programa ainda está em vigor no início da segunda década do século XXI, revelando o problema estrutural da formação de professores no Brasil.

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 docente envolvida no programa pedagógico, a ser formada por professores nas funções de: pesquisadores, formadores, tutores e professores-cursistas. Questionamos vários aspectos relacionados à equipe docente 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 ensino, 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. 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 por mediar à relação do professor-cursista com os conteúdos e com todos os 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 66 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 2012, apresentados na **Tabela 3**, podemos constatar que, apesar de todos os esforços do Programa Pró-Licenciatura,

entre os anos de 2004 e 2007, o crescimento de matrículas na modalidade a distância nas IES Públicas é muito menor do que nas IES Privadas.

Tabela 3 – Matrículas Cursos Licenciatura EaD por categoria administrativa - 2004-2007

Ano	Total Matrículas EaD	Total Matrículas EaD Licenciaturas	Total Matrículas EaD Licenciaturas IES Pública	Total Matrículas EaD Licenciaturas IES Privada
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

Fonte: MEC/Inep/Deed (BRASIL, 2013)

Como podemos constatar (**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 em, aproximadamente 1%, enquanto que nas IES privadas cresceu aproximadamente 220 % em relação ao ano de 2005. Também podemos observar como, após a regulamentação do Decreto 5.622 de 2005, a participação das IES públicas e privadas na expansão da modalidade a distância se inverte proporcionalmente. No ano de 2004, das 51.459 matrículas nos cursos de Licenciatura modalidade a distância, 35.989 estavam alocadas em IES públicas, representando aproximadamente 70% do total de matrículas, e 30 % (15.470) em IES privadas. No ano de 2005, a participação das IES públicas no total de matrículas nas Licenciaturas a distância foi de, aproximadamente 55 % e 45% das IES privadas. Em 2006 a proporção das IES públicas cai para, aproximadamente 25% e das IES privadas eleva-se para 75 %. No ano de 2007 as IES públicas contavam com 47.889 matrículas nas Licenciaturas EaD, perfazendo, aproximadamente 22 % do total das matrículas e as IES privadas abarcavam 167.839 matrículas, aproximadamente 78 % do total de matrículas na modalidade a distância (215.728). Esses dados indicam uma política de expansão dependente do 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 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, 2013a). 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) indicam o alcance das ações do sistema UAB confrontando dados da CAPES sobre o programa com dados das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) envolvidas no mesmo. A pesquisa 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 demonstram “que as demandas prioritárias tanto em termos regionais como na área de conhecimento não tem se efetivado” (CZERNY *et al*, 2011, p.8).

A seguir apresentamos na **Tabela 4** alguns dados do Censo da Educação Superior, referentes aos anos de 2006 e 2008.

Tabela 4 – Matrículas Cursos Licenciatura EaD por categoria administrativa - 2006-2008

Ano	Total Matrículas EaD	Total Matrículas EaD Licenciaturas	Total Matrículas EaD Licenciaturas IES Públicas	Total Matrículas EaD Licenciaturas IES Privadas
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

Fonte: MEC/Inep/Deed (BRASIL, 2013)

A partir dos dados apresentados na **Tabela 4** podemos constatar que, entre os anos de 2006 – ano de criação da UAB por meio do Decreto 5.800- e 2007, temos um significativo incremento de matrículas nas IES Públicas de, aproximadamente, 27%. Entre os anos de 2007 e 2008 o incremento ascende a, aproximadamente, 112%. Porém, se compararmos esses dados à proporção que cabe ao número de matrículas nas IES públicas (101. 492) com o total de matrículas nas Licenciaturas a distância (341.118), podemos constatar que, apesar do aumento no número de matrículas, a participação das IES públicas mantém-se em, aproximadamente 30% do total de matrículas enquanto que as IES privadas dispunham de, aproximadamente, 70 % (239.626) das mesmas.

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. Destacamos que, de acordo com

dados do Atlas Eletrônico, Sobre Professores da 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.

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 4 determina a organização curricular dos cursos articulando duas dimensões: a formação pedagógica e a específica. O Parágrafo único determina que a instituição formadora deva 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 IES 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 5 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 IES 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 (2013b) divulga, em seu *website*, 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 egressos 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.

Apresentamos alguns dados do Censo da Educação Superior entre os anos de 2008 e 2012 na **Tabela 5**.

Tabela 5 – Matrículas Cursos Licenciatura EaD por categoria administrativa - 2008-2012

Ano	Total Matrículas EaD	Total Matrículas EaD Licenciaturas	Total Matrículas EaD Licenciaturas IES Públicas	Total Matrículas EaD Licenciaturas IES Privadas
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

Fonte: MEC/Inep/Deed (BRASIL, 2013).

Analisando os dados da **Tabela 5**, podemos constatar que, entre os anos de 2008 e 2009, após a implantação do PARFOR, temos um incremento de matrículas nas Licenciaturas EaD nas IES públicas de, aproximadamente 3% e de, aproximadamente, 34% nas IES privadas. Entre os anos de 2009 e 2010 as matrículas nas IES públicas se incrementam em torno de, aproximadamente 1,8% e, aproximadamente 4% nas IES privadas. Finalmente, entre os anos de 2011 e 2012 as IES públicas voltam a incrementar as matrículas nas Licenciaturas EaD, aproximadamente em 4%; enquanto que nas IES privadas as matriculas crescem em torno de 5%. Comparando esses dados com a proporção de matrículas por categoria administrativa pública e privada, podemos contatar que a proporção de matrículas nas IES públicas em relação ao total de matrículas nos cursos de Licenciatura a distância se mantém em, aproximadamente, 25% e 75% nas IES privadas.

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 2012 apresentados, podemos concluir que a expansão da EaD no Brasil do século XXI relaciona-se ao impulso dado à formação de professores na modalidade a distância. Também podemos concluir que a expansão dessa modalidade liga-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 um lucro bruto em torno de 80% na EaD, no segundo trimestre de 2012 (EDUCAÇÃO, 2012). 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 escala. Esses fatores, a tecnologia e a 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; contraria 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.

REFERÊNCIAS

BELLONI, M. L. **Educação a distância**. 3 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2003.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Superior de 2010/2**. Brasília, D. F.: Ministério da Educação/Inep, 2013.

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 8.9.1994.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília, MEC, 1994b.

CAPES. 2013 a. Universidade Aberta do Brasil. Disponível em: http://www.uab.capes.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6&Itemid=18. Acesso em: 30 out. 2013.

CAPES. 2013 b. Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica – PARFOR. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/educacao-basica/parfor>. Acesso em: 30 out. 2013.

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.

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.

EDUCAÇÃO a distância dá margem de lucro bruto de até 82% às grandes instituições. *Revista Ache seu curso*, 21/08/2012. Disponível em: <http://www.acheseucurso.com.br/margem-de-lucro-em-ead-chega-a-82-por-cento.aspx>. Acesso em: 30 out. 2013.

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.

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

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.

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 Regulan 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.

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: 19 out. 2012.

Recebido em 1º de novembro de 2013
Aceito em 30 de dezembro de 2013