



A sobreposição da história da formação de professores e da Educação a Distância no Brasil

Ruy César Pietropaolo

Programa de Pós-Graduação em Educação Matemática, Universidade Anhanguera de São Paulo Brasil

rpietropaolo@gmail.com

Marcelo Kruppa Villani

Programa de Pós-Graduação em Educação Matemática, Universidade Anhanguera de São Paulo Brasil e Colégio Porto Seguro

marcelo.kruppa@uol.com.br

Resumo

Este artigo tem o objetivo de descrever quando e de que forma a Educação a Distância fixou-se efetivamente como uma modalidade para a Educação Superior no Brasil, e como a história dessa modalidade e da formação de professores no Brasil por meio de cursos de Licenciatura, estão profundamente relacionadas. Além disso, este trabalho é resultado de uma pesquisa a respeito do surgimento da Universidade Aberta do Brasil e sua forma de atuação, o crescimento dos programas de formação de professores a distância nos últimos anos, e as perspectivas para a Educação a Distância na formação de professores, no Brasil, em um futuro próximo.

Palavras chave: Formação de Professores, Licenciatura, Educação a Distância.

Resumen

Este artículo pretende decir le cuándo y cómo la educación a distancia se ha fijado de manera efectiva como una modalidad para la Educación Superior en Brasil, y de cómo la historia de esta modalidad y la historia de la formación del profesorado en Brasil en los cursos de grado, están profundamente conectados. Por otra parte, este estudio aborda el surgimiento de la Universidad Abierta de Brasil y la forma en que opera, el crecimiento de los programas de educación a distancia para los profesores en los últimos años, y las perspectivas de la educación a distancia en la formación del profesorado, en Brasil, e el futuro próximo.

Palabras clave: formación del profesorado, Educación a Distancia

A sobreposição da história da formação de professores e da Educação a Distância no Brasil

Em relação ao ensino superior brasileiro, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional brasileira (LDBEN) de 1996 anunciava o comprometimento do poder público em incentivar o desenvolvimento e veiculação de programas de ensino a distância no Brasil (Brasil, 1996), e regulamentações complementares dessa Lei (o decreto 4494 de 1998) priorizaram o uso do ensino a distância no ensino superior. Nesse nível de ensino, de fato, se concentrou a oferta de cursos a distância no Brasil (Giolo, 2008).

Para o ensino superior, a Universidade de Brasília (UnB) já havia criado na década de 1980 os primeiros cursos de extensão à distância, se constituindo como a primeira instituição de nível superior do país a utilizar essa modalidade (Gouvêa & Oliveira, 2006). Entretanto, o incentivo ao uso do ensino à distância no ensino superior viria com a institucionalização da modalidade para este nível de ensino com a LDBEN de 1996, e o uso dessa modalidade na formação de professores seria fortalecida pelo Plano Decenal da Educação¹ de 2001, indicando a oferta de cursos de especialização e de graduação na modalidade EAD.

Como iniciativas importantes de oferta de cursos superiores a distância no Brasil, citamos a criação de consórcios², como a UniRede– em 2000 e que integrou inicialmente 62 instituições de ensino superior (Mota, Chaves Filho, & Cassiano, 2006), e o e o CEDERJ(Consórcio de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro) – que congregou inicialmente 6 universidades públicas (Bielschowsky, 2006). Essas duas iniciativas nasceram pautadas pelos princípios de democratização do ensino e de educação de qualidade.

Em relação ao processo de aprimoramento profissional de professores, após a regulamentação e incentivo legal da nova LDB surgiram programas de formação continuada para professores da rede pública (Mugnol, 2009).

Até 2010, o Sistema UAB previa o estabelecimento de mil polos estrategicamente distribuídos no território nacional. Até 2013, o sistema ampliaria sua rede de cooperação para atender a 800 mil alunos/ano. No entanto, o número de polos, apesar de grande, não atingiu a marca esperada: em 2014 eram 694 polos em todo o país. Em relação às vagas, a UAB propõe a oferta de 250 mil novas vagas em cursos superiores na modalidade a distância, a serem preenchidas por alunos das proponentes no período de julho de 2015 a junho de 2016.

A sobreposição das histórias da EAD e da formação de professores

A LDBEN de 1996, além de eliminar as Licenciaturas Curtas³, determinou que a União elaborasse um Plano Nacional de Educação (PNE) e instituiu a Década da Educação. Esse plano se materializou com a promulgação da Lei 10.172 de 2001, que aprovou e colocou em vigor esse

¹ Trata-se do Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001, para o período de 2001 até 2011.

² Um consórcio, conforme formalizado por Keegan (1996) consiste na formação de um grupo de instituições voltadas ao ensino convencional e/ou outros tipos de instituições – não necessariamente educacionais –, que unem seus recursos para conceber um programa de educação a distância. Esse modelo é particularmente interessante para cursos que visam atender estudantes espalhados por uma grande extensão territorial, como é o caso do Brasil, visto que a gestão de unidades de polos de suporte regionais pode ser dividida e o conjunto da estrutura implementada pode ser compartilhado.

³ As Licenciaturas Curtas eram cursos que surgiram após a Reforma Universitária Brasileira no final da década de 1970, que proporcionou a redução de currículos e a diminuição de cursos de formação profissional de certas carreiras, incluindo alguns segmentos do magistério (Romanelli, 2005).

plano. Ele efetuou diagnósticos, elaborou diretrizes e fixou objetivos e metas para todos os níveis da escolarização básica e para o ensino superior, bem como dedicou um capítulo especial (Capítulo 6) para os processos de educação a distância.

O plano decenal enfatizou as determinações da LDB em relação aos requisitos mínimos para a formação de professores. O diagnóstico do plano apontou para a necessidade de formação de quase 220 mil professores que já atuavam nas quatro últimas séries do ensino fundamental e no ensino médio e não possuíam formação em nível superior ou em cursos de licenciatura plena.

A lei impôs então o objetivo de que, num prazo de dez anos, 70% dos professores da educação infantil e do ensino fundamental e 100% dos professores do nível médio possuíssem formação superior específica obtida em curso de licenciatura plena. O PNE reconheceu de forma especial a carência de professores adequadamente formados para a área de ciências e matemática, determinando o estabelecimento de programa emergencial para a formação de professores nesta área.

Ao mesmo tempo em que apontava a necessidade de formação de professores nos cursos de licenciatura, o PNE de 2001 fixou o objetivo em relação ao ensino superior, de “estabelecer um amplo sistema interativo de educação a distância, utilizando-o, inclusive, para ampliar as possibilidades de atendimento nos cursos presenciais, regulares ou de educação continuada”.

Ao assumir sua posição contundente de incentivo ao ensino a distância e ao uso das tecnologias educacionais, o PNE de 2001 enfatizou que

“No processo de universalização e democratização do ensino, especialmente no Brasil, onde os déficits educativos e as desigualdades regionais são tão elevados, os desafios educacionais existentes podem ter, na educação a distância, um meio auxiliar de indiscutível eficácia” (Brasil, 2001).

O PNE observou a necessidade da institucionalização de cursos superiores de graduação voltados à formação de professores a distância, bem como iniciar um processo de criação de uma Universidade Aberta que dinamizasse a oferta de tais cursos. Determinou que se deveria “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 educação básica” (Brasil, 2001), e fixou como objetivos explícitos em seu capítulo 10 – dedicado à formação de professores e a valorização do magistério – os seguintes tópicos:

“Ampliar, a partir da colaboração da União, dos Estados e dos Municípios, os programas de formação em serviço que assegurem a todos os professores a possibilidade de adquirir a qualificação mínima exigida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, observando as diretrizes e os parâmetros curriculares”.

“Desenvolver programas de educação a distância que possam ser utilizados também em cursos semipresenciais modulares, de forma a tornar possível o cumprimento da meta anterior” (Brasil, 2001).

A formação a distância em cursos de licenciatura para professores em exercício não era novidade completa no Brasil. Em 1995, antes da LDBEN, o governo do Estado do Mato Grosso colocou em prática um projeto ambicioso, objetivando formar todos os professores das séries iniciais daquele estado, criando – de forma pioneira no Brasil – o curso de Licenciatura Plena em Educação Básica, na modalidade EAD, por um consórcio formado pela Universidade Federal do

Mato Grosso (UFMT) e pela Universidade do Estado do Mato Grosso (UNEMAT) (Alonso & Neder, 1996).

Alguns anos depois da iniciativa UFMT/UNEMAT, o Consórcio CEDERJ iniciou no ano 2000 a oferta de cursos superiores na modalidade EAD para a formação de professores, que não se destinava somente a professores em exercício, mas era aberto a todos. Essa iniciativa foi reconhecidamente marcada pelo cuidado com a concepção de cursos de qualidade, evidenciado pelo complexo modelo de avaliação institucional implementado desde os primeiros cursos (Bielschowsky, 2006). Segundo Mota *et al.* (2006), experiências como o consórcio UniRede e o CEDERJ demonstravam a possibilidade de implementar um curso de educação a distância com qualidade, bem como o sucesso desta modalidade – a EAD – em prover formação a pessoas que, devido a sua localização, não teriam condições de acesso ao ensino presencial. Logo após a publicação do PNE de 2001, surgem importantes iniciativas públicas no sentido de atender as exigências do plano.

O amadurecimento das licenciaturas a distância no Brasil

Nos anos de 2003 e 2004, discussões intensas do Ministério da Educação e Cultura (MEC) com as instituições conveniadas ao consórcio UniRede resultaram em editais de convocação de universidades públicas para a oferta de cursos de licenciatura a distância para as áreas do conhecimento da escola básica com maior carência de docentes – Matemática, Física, Química, Biologia e Pedagogia para as séries iniciais (Franco, 2006). Uma das justificativas para a escolha de cursos de licenciatura era o fato de que um dos problemas estruturais mais graves enfrentados pelo Brasil é a baixa qualidade da Educação, relacionada tanto com a falta de professores quanto com a formação deficitária ou inexistente de milhares de professores em exercício na escola básica (Franco, 2006). Somava-se a esta alegação o fato de que a maior carência de qualificação docente era identificada nas regiões norte, nordeste e centro-oeste do Brasil, reconhecidas como áreas distantes dos grandes centros acadêmicos provedores de formação. Assim, a EAD permitiria a formação de qualidade – junto às universidades públicas de reconhecida qualidade – sem que o docente tivesse que se afastar de suas funções.

Os editais requeriam que as instituições públicas de ensino superior estivessem agrupadas em consórcios e reafirmavam o respeito à autonomia das instituições em relação ao projeto pedagógico e administrativo dos cursos.

Até meados da primeira década do século XXI, tínhamos um cenário que reunia fatos que levariam à criação de uma Universidade Aberta brasileira. Neste cenário, tínhamos o desenvolvimento das Tecnologias Digitais da Informação e Comunicação, favorecendo o surgimento de recursos tecnológicos que propiciavam o uso da EAD *on-line*, mantendo o curso funcionando em um imenso ambiente de rede telemática; contávamos com forte amparo e incentivo legal para uso da EAD nos processos educacionais; havia ainda forte demanda social por um ensino superior democratizado que atingisse igualmente todas as regiões de um país imenso; surgiam ações de incentivo do governo para iniciativas de oferta de ensino superior a distância; já havia experiências muito satisfatórias no uso da EAD para cursos de graduação que estabeleciam modelos de implementação – como o modelo da atuação em consórcios.

Da confluência de todos estes fatores, o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) foi criado em 2005, pelo MEC, e os primeiros cursos ofertados eram oriundos da publicação de

dois editais⁴ (Mota, Chaves Filho, & Cassiano, 2006). Esses previam um modelo de atuação que já fora utilizado em iniciativas como o CEDERJ. A implementação desse modelo requeria a apresentação de propostas distintas, por instituições distintas, que se complementariam (Bielschowsky, 2006). Um primeiro tipo de proposta deveria ser apresentado pelas instituições públicas de ensino superior, e um segundo tipo por estados e municípios. Às instituições públicas de ensino superior caberia que se agrupassem em consórcios, responsáveis pela elaboração do projeto pedagógico dos cursos, pela administração, pela definição das necessidades de infraestrutura dos polos regionais, pela definição das necessidades financeiras e quantidade de vagas. Aos poderes públicos dos estados e municípios caberia a apresentação de propostas de criação dos polos regionais de apoio presencial, que estariam vinculados administrativamente a estes estados e municípios, mas responderiam também aos consórcios nos quesitos ligados ao projeto e manutenção dos cursos superiores. Trata-se de uma estrutura complexa, mas que pode viabilizar economicamente o processo de formação em cursos superiores do enorme contingente de alunos que a UAB se propõe a atender.

O sistema UAB também determina que o aluno de um curso superior na modalidade EAD seja considerado como um aluno regular da instituição de ensino superior que oferece o curso dentro de um consórcio de instituições. Esse reconhecimento é oficializado na forma de lei, e para qualquer sistema ou consórcio que opere na modalidade EAD, a partir do decreto 5622 de 2005.

Com o forte incentivo governamental para que o início da oferta de cursos de graduação em nível superior se desse com os cursos ligados à formação de professores, vemos o crescimento quantitativo dos cursos de licenciatura e pedagogia a partir das disposições legais do final dos anos 1990. Ao longo da década de 2000, podemos ver o aumento da participação de outros cursos superiores, bem como a entrada agressiva das instituições privadas no grupo de instituições provedoras de cursos na modalidade EAD a partir de 2004. Em relação às instituições privadas, a abertura do campo da EAD para este tipo de instituição já havia sido feita pelo decreto 2494 de 1998, mas, conforme Giolo (2008), esta primeira regulamentação não foi precisa em termos de limites a serem respeitados e do direcionamento a ser seguido pelas instituições privadas.

Perspectivas para a EAD na formação de professores em cursos de licenciatura

Em pouco mais de uma década após as primeiras regulamentações, temos mais de 1 milhão de alunos matriculados em cursos superiores a distância, o que representava 15,8% do total de matrículas no ensino superior brasileiro (Sinopse Estatística da Educação Superior de 2012).

Em relação ao curso de Licenciatura em Matemática, os dados da Sinopse Estatística da Educação Superior de 2012, publicados pelo MEC, apontam que 10,5% dos cursos de Licenciatura em Matemática no Brasil são oferecidos na modalidade EAD, e que 28% dos futuros professores de matemática matriculados cursam a licenciatura na modalidade EAD. Em relação aos concluintes, os dados mostram que um quarto dos professores de matemática formados em cursos de licenciatura em 2012 são egressos do EAD.

⁴ Edital 1 disponível eletronicamente em <http://uab.capes.gov.br/images/stories/downloads/editais/editaluab1.pdf>, e Edital 2 disponível eletronicamente em <http://uab.capes.gov.br/images/stories/downloads/editais/editaluab2.pdf>.

No período inicial, a iniciativa de oferta de cursos coube quase exclusivamente às instituições públicas, atendendo à determinação da LDB segundo a qual o poder público deveria incentivar a implementação dos programas de ensino a distância. O primeiro modo de o governo iniciar o cumprimento de tal determinação foi incentivando a oferta de cursos superiores na modalidade EAD por parte das instituições públicas.

O predomínio do setor público na oferta dos cursos se manteve até 2004. Entretanto, a partir de 2005 houve uma explosão de oferta de cursos por parte das instituições particulares. Essa forte participação do setor privado só apresentou ligeiro arrefecimento a partir de 2007, quando o MEC publicou uma nova e mais rígida versão dos Referenciais de Qualidade para a Educação a Distância, em atendimento ao decreto 5622 de 2005, que veio para substituir os decretos anteriores que regulamentaram inicialmente a EAD no ensino superior brasileiro. Segundo Giolo (2008), o decreto 5622 de 2005 foi motivado pela necessidade de imposição de diretrizes mais firmes no sentido de garantir a qualidade e o rigor dos programas à distância dada a forte entrada de instituições privadas neste “novo mercado”.

Também em 2007, o governo federal publicou mais um decreto – número 6303 – procurando organizar o setor de ensino a distância na educação superior, apresentando novas exigências com o objetivo de que a livre concorrência não acabe por desvirtuar a missão da educação a distância no Brasil.

Conforme aponta Alonso (2010), entre 2008 e 2010 a Secretaria de Educação a Distância do MEC agiu com maior vigor nos processos de regulação da EAD no Brasil, tanto na supervisão dos projetos de cursos das instituições quanto na avaliação de polos presenciais. Como resultado deste maior vigor na verificação dos programas de cursos superiores a distância, no ano de 2010 o MEC vetou 10 mil vagas em vestibulares para cursos a distância, incluindo cursos das duas maiores universidades particulares do país (Folha de São Paulo, 2010).

Porém, o maior rigor dos órgãos oficiais na avaliação da EAD e o consequente descredenciamento de cursos e polos pode ter ajudado para influenciar negativamente tanto a opinião pública quanto a própria comunidade acadêmica em relação a qualidade de formação dos professores egressos de cursos de licenciatura a distância. Reflexos dessa influência se refletem no recém aprovado Plano Decenal da Educação para o período de 2011 até 2020.

Ao mesmo tempo em que as metas relativas a formação de professores do Plano Decenal de 2001 não foram cumpridas evidenciando que a EAD não se configurou como meio eficaz para a formação de um grande contingente de docentes, surgiram manifestações de setores da comunidade acadêmica, bem como de representantes da sociedade civil, no sentido de se posicionar contrariamente ao uso de cursos de licenciatura a distância na formação de professores (Sommer, 2010). Essas manifestações foram sintetizadas no documento final da Conferência Nacional de Educação (Conae) de 2010.

Temos agora o a Lei 13005 de 2014 recém aprovada pelo Congresso Nacional que oficializa o PNE do período de 2011 a 2020. Nesse projeto de lei, bastante sintético se comparado com o PNE anterior – de 2001, estão listadas 20 metas e para cada uma está listado um conjunto de estratégias para sua implementação. Percebemos nessa proposta do governo uma diminuição da ênfase na utilização da Educação a Distância no ensino superior, incluindo a formação de professores, talvez já aderindo ao posicionamento explicitado pelo Conae 2010.

Em relação ao aumento na taxa bruta de matrículas no ensino superior, o plano prevê a expansão e interiorização da rede federal de ensino superior e do Sistema Universidade Aberta do Brasil, levando-se em conta as microrregiões⁵ definidas pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Uma interpretação rigorosa do item 12.2 do projeto de Lei do novo PNE – relacionado à meta de expansão quantitativa e qualitativa do ensino superior brasileiro – poderia restringir o uso da EAD apenas às microrregiões apontadas pelo IBGE.

Outra estratégia ligada à expansão do ensino superior brasileiro é a de “fomentar a oferta de educação superior pública e gratuita prioritariamente para a formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática [...]” (Brasil, 2014). Essa estratégia, entretanto, deixa de citar o uso da EAD em cursos de licenciatura como tática de atuação, como fora explicitado no plano anterior.

A proposta de nova versão do PNE indica o uso da EAD e do sistema Universidade Aberta do Brasil em níveis de ensino que não estão ligados à formação de professores em cursos de licenciatura, como por exemplo na oferta de cursos de pós-graduação *stricto sensu* utilizando a EAD (item 14.4), e na Educação Profissional de Jovens e Adultos no nível técnico, incluindo cursos a distância (itens 10.3 e 11.3).

Apesar de manter, a meta do novo plano, o objetivo de garantir que 100% dos professores que atuam na educação básica possuam formação específica de nível superior em cursos de licenciatura relacionados à área em que atuam, não há *em nenhuma das estratégias relacionadas* nessa meta o incentivo ao uso de cursos de licenciatura a distância.

Assim, o documento final do Conae 2010 e o PNE 2011-2020 podem ter inaugurado uma nova fase para a EAD no ensino superior e, mais diretamente, para o uso da EAD na formação de professores. Uma fase na qual o uso de cursos a distância seja muito mais criterioso (em relação às necessidades sócio demográficas), podendo inclusive promover uma reversão nas atuais taxas de crescimento do número de matrículas em cursos superiores a distância.

Como síntese desse estudo foi possível constatar que a história de formação de professores de Matemática na Educação Básica é marcada por um processo de diminuição dos requisitos em relação à formação do futuro docente. Esta formação – marcada historicamente pela compartimentação dos saberes em termos de conhecimentos específicos do conteúdo a ser ensinado e conhecimentos pedagógicos, tratados de maneira isolada nos programas de formação – foi aligeirada em termos qualitativos ao longo do tempo, e é um dos fatores (longe de ser o único) que contribui para o baixo rendimento dos estudantes da escola básica. Assim, deve haver preocupação em manter um padrão de qualidade para as licenciaturas em Matemática a distância, para que não se constituam em outro aspecto do aligeiramento qualitativo da formação inicial. Para além disso, temos de vislumbrar a possibilidade de usar essa nova modalidade como forma de estabelecer parâmetros para a formação de professores que possam resgatar também a qualidade dos cursos presenciais, historicamente depreciada.

Referências

Alonso, K. M. (out-dez. de 2010). A expansão do ensino superior no Brasil e a Ead: dinâmicas e lugares. *Educação e Sociedade*, 31(113), 1319-1335.

⁵Essas microrregiões são definidas com base em levantamentos sócio demográficos, que indicam regiões do território nacional para as quais a oferta de vagas fica aquém da população na idade de referência para o curso do ensino superior.

- Alonso, K. M., & Neder, M. L. (1996). O projeto de Educação a Distância da Universidade Federal do Mato Grosso: aspectos definidores de sua identidade. *Aberto, Brasília, 16(70)*, 120-124.
- Bielschowsky, C. E. (2006). Educação superior a distância: uma estratégia para avaliação institucional. In S. D. Seed, *Desafios da educação a distância na formação de professores* (pp. 51-65). Brasília: Ministério da Educação e Cultura.
- Brasil. (1996). *Lei n.º 9.394 de 20 de dezembro de 1996 : Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília, DF, DF: Brasil.
- Brasil. (9 de Janeiro de 2001). *Plano Nacional de Educação - PNE 2001-2010*. Acesso em 1 de Maio de 2013, disponível em Ministério da Educação e Cultura do Brasil: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>
- Brasil. (2010). *Plano Nacional de Educação - PNE 2011-2020*. Acesso em 12/11/2012 de 2012 de 2012, disponível em Ministério da Educação e Cultura do Brasil: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=7244&Itemid=
- Brasil. (25 de Junho de 2014). *LEI Nº 13.005, DE 25 JUNHO DE 2014*. Fonte: www.planalto.gov.br: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm
- Conferência Nacional de Educação - CONAE. (2010). *Documento Final: construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação* (p. 124). Brasília: MEC.
- Folha de São Paulo. (10 de fevereiro de 2010). MEC veta 10 mil vagas em vestibular de curso a distância. *Folha de São Paulo* (p.3).
- Franco, S. R. (2006). O programa Pro-Licenciatura: gênese, construção e perspectivas. In S. D. Seed, *Desafios da Educação a Distância* (pp. 27-38). Brasília: Ministério da Educação e Cultura.
- Giolo, J. (2008). A educação a distância e a formação de professores. *Educ. Soc., Campinas, 29(105)*, 1211-1234.
- Gouvêa, G., & Oliveira, C. I. (2006). *Educação à distância na formação de professores: viabilidades, potencialidades e limites*. Rio de Janeiro: Vieira & Lent.
- Keegan, D. (1996). *Foundations of Distance Education*. London: Routledge.
- Mota, R., Chaves Filho, H., & Cassiano, E. S. (2006). Universidade aberta do Brasil: democratização do acesso à educação superior pela rede pública de educação a distância. In S. D. Seed, *Desafios da Educação a Distância na Formação de Professores*. Brasília: MEC.
- Mugnol, M. (2009). A educação a distância no Brasil: conceitos e fundamentos. *Revista Diálogo Educacional, 9(27)*, 335-339.
- Romanelli, O. d. (2005). *História da Educação no Brasil (1930/1973)* (29ª ed.). Petrópolis: Vozes.
- Sommer, L. H. (2010). Formação inicial de professores: questões para debate. *Aberto, 23(84)*, 17-30.