



Educação & Sociedade

ISSN: 0101-7330

revista@cedes.unicamp.br

Centro de Estudos Educação e  
Sociedade  
Brasil

GIOLO, JAIME

A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA E A FORMAÇÃO DE PROFESSORES

Educação & Sociedade, vol. 29, núm. 105, septiembre-diciembre, 2008, pp. 1211-1234

Centro de Estudos Educação e Sociedade

Campinas, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87313701013>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

## A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA E A FORMAÇÃO DE PROFESSORES

JAIME GIOLO\*

*RESUMO:* O texto aborda a educação a distância (EaD) no Brasil sob três ângulos distintos: começa pela apresentação sintética da legislação; em seguida, descreve o panorama da educação superior a distância (graduação): sua breve história e sua performance atual; finalmente, aponta os problemas que a EaD está criando para a atividade de formação docente, especialmente para o curso de Pedagogia. É defendida a tese de que a formação de professores deve ser realizada em sala de aula, lócus que condensa a cultura do ensinar e do aprender e é constituído por relações humanas indispensáveis para a prática docente.

*Palavras-chave:* Educação a distância. Educação superior. Formação de professores. Política educacional.

### DISTANCE EDUCATION AND TEACHER TRAINING

*ABSTRACT:* This paper approaches Distance Education in Brazil from three different angles: after presenting the legislation, it describes the landscape of distance higher education (graduation): its short history and current performance, and then stresses the problems DE is creating for teacher training, especially in pedagogy courses. It then advocates the thesis that teacher training should be carried out in a classroom, which is the *locus* that condenses the culture of teaching and learning and involves human relationships essential for teaching.

*Key words:* Distance education. Superior education. Teacher training. Educational policies.

---

\* Doutor em História e Filosofia da Educação e professor do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Passo Fundo (UPF). E-mail: giolo@upf.br

## Introdução

A educação a distância (EaD) tem, no Brasil, uma história curta, sob o ponto de vista de sua participação na oferta de cursos regulares. A LDB de 1996 desencadeou o processo, mas ele só se estruturou efetivamente a partir do ano de 2000. Inicialmente conduzido pelas instituições públicas, esse processo teve, em seguida, a partir de 2002, a participação agressiva do setor privado que, em pouco tempo, lhe conferiu um perfil completamente diferente daquele imaginado pela legislação e, mesmo, daquele praticado pelas instituições públicas: de uma atividade complementar e subsidiária à educação presencial, tornou-se um objeto importante na disputa do mercado educacional. As atenções não se voltaram para o conjunto do sistema (“todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada”), como pretendia a LDB, mas se fixaram prioritariamente no ensino de graduação e, neste, nos cursos de fácil oferta: Pedagogia e Normal Superior, em primeiro lugar; Administração e cursos superiores de Tecnologia em Gestão, em segundo lugar. O poder público demorou a perceber a nova tendência, tanto é que, apenas em 2005, iniciou a montagem de um marco regulatório e avaliativo, destinado a organizar o setor. Entretanto, nada fez de concreto, até o momento, para proteger a formação presencial dos professores.

O presente texto aborda essa temática, em três momentos distintos: começa pela apresentação sintética da legislação; em seguida, descreve o panorama da educação superior (graduação) a distância, na sua curta trajetória histórica, com base nos dados fornecidos pelo Censo da Educação Superior do INEP, buscando, inclusive, situar as políticas de Estado nesse processo; finalmente, aponta o dilema que a EaD está criando para a atividade de formação docente, especialmente para os cursos presenciais.

## A EaD na legislação

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996) concedeu estatuto de maioridade para a educação a distância. Garantiu-lhe o incentivo do poder público, espaço amplo de atuação (todos os níveis e modalidades) e tratamento privilegiado no que se refere à utilização de canais de radiodifusão. Os

requisitos para a realização de exames e registros de diplomas seriam dados pela União e as demais dimensões (produção, controle, avaliação e autorização) seriam regulamentadas pelos respectivos sistemas de ensino. Com efeito, diz a LDB, no artigo 80:

Art. 80. O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada.

§ 1º. A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União.

§ 2º. A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diploma relativos a cursos de educação a distância.

§ 3º. As normas para produção, controle e avaliação de programas de educação à distância e a autorização para sua implementação caberão aos respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas.

§ 4º. A educação a distância gozará de tratamento diferenciado, que incluirá:

I - custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens;

II - concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas;

III - reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais.

Seguiu-se à LDB o Decreto n. 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, destinado a regulamentar o artigo 80. Ele conceituou a educação a distância (art. 1º), fixou diretrizes gerais para a autorização e reconhecimento de cursos e credenciamento de instituições, estabelecendo tempo de validade para esses atos regulatórios (art. 2º, §§ 2º a 6º), distribuiu competências (arts. 11 e 12), tratou das matrículas, transferências, aproveitamento de estudos, certificados, diplomas, avaliação de rendimento (arts. 3º a 8º), definiu penalidades para o não atendimento dos padrões de qualidade e outras irregularidades (art. 2º, § 6º) e determinou a divulgação periódica, pelo Ministério da Educação, da listagem das instituições credenciadas e dos cursos autorizados (art. 9º). No essencial, o Decreto estabeleceu o seguinte:

(a) Os cursos a distância serão organizados em regime especial, com flexibilidade de requisitos para admissão, horários e duração, obedecendo, quanto for o caso, às diretrizes curriculares nacionais.

- (b) As instituições, para oferecerem cursos de EaD que conduzam a certificados de conclusão ou diplomas de EJA, educação profissional, ensino médio e graduação, necessitam de credenciamento especial do MEC.
- (c) Os credenciamentos e autorizações terão prazo limitado de cinco anos.
- (d) É facultada a transferência e o aproveitamento de créditos dos alunos de cursos presenciais para cursos de EaD e vice-versa.
- (e) Os diplomas e certificados de EaD terão validade nacional.
- (f) As avaliações com fins de promoção, certificação ou diplomação serão realizadas por meio de exames presenciais, sob a responsabilidade da instituição credenciada.

O Decreto n. 2.494 é extremamente breve (apenas 13 artigos), genérico e claudicante quanto ao seu objeto. Tanto é que remete para posteriores regulamentos a oferta de programas de mestrado e doutorado (art. 2º, § 1º), a regulamentação do credenciamento de instituições e de autorização e reconhecimento de cursos de educação profissional e de graduação (art. 2º, § 2º) e os procedimentos, critérios e indicadores da avaliação (art. 2º, § 5º). Em 27 de abril de 1998, foi publicado o Decreto n. 2.561, corrigindo o disposto nos artigos 11 e 12 do Decreto anterior. Trata fundamentalmente da competência dos sistemas estaduais e municipais. No Decreto de fevereiro, esses sistemas podiam regular a oferta de EaD destinada ao ensino fundamental de jovens e adultos e ao ensino médio. O Decreto de abril amplia essa competência, acrescentando o ensino profissional de nível técnico.

No dia 19 de dezembro de 2005, o presidente da República assinou o Decreto n. 5.622, publicado no *Diário Oficial da União*, em 20 de dezembro, complementado, posteriormente, pelo Decreto n. 6.303, de 12 de dezembro de 2007. Estes decretos tornam a regulamentar o artigo 80 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB – n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996), desta vez de forma muito mais concreta e detalhada, e revogam os dois decretos mencionados anteriormente, não sem incorporá-los quase integralmente. Os documentos estabelecem normas para a educação a distância e tratam, principalmente, do credenciamento de instituições para a oferta de EaD e

da autorização e reconhecimento de cursos criados segundo essa modalidade de educação. Os principais aspectos da nova regulamentação, que vão além do estabelecido anteriormente, são:

- (a) O leque dos momentos presenciais obrigatórios se amplia, incluindo, além das avaliações, os estágios obrigatórios, a defesa dos trabalhos de conclusão de cursos e atividades de laboratório (nos três casos, quando previsto na legislação ou quando for o caso) e serão realizados na sede da instituição ou nos pólos, estes também credenciados mediante avaliação.
- (b) A EaD, quando se refere à educação básica, pode ser praticada apenas como complementação de estudos ou em situações emergenciais (essas situações estão definidas nos documentos em análise).
- (c) A duração dos cursos a distância é a mesma dos cursos presenciais.
- (d) Os exames presenciais serão elaborados pela própria instituição credenciada e prevalecerão sobre as outras formas de avaliação.
- (e) Todos os acordos de cooperação serão submetidos ao órgão regulador do respectivo sistema de ensino.
- (f) Instituições de pesquisa científica e tecnológica, públicas ou privadas, de comprovada excelência, poderão ser credenciadas para ofertarem cursos de pós-graduação (*lato e stricto sensu*) e de tecnologia.
- (g) O sistema federal credenciará também as instituições dos outros sistemas que desejarem ofertar cursos de educação a distância de nível superior e de educação básica, neste caso, quando sua abrangência ultrapassar o âmbito geográfico do respectivo sistema. As autorizações, reconhecimentos e renovação de reconhecimento dos cursos tramitarão apenas no âmbito dos respectivos sistemas de educação.
- (h) A Lei do SINAES (n. 10.861/2004) aplica-se integralmente à educação a distância.
- (i) As prerrogativas da autonomia das universidades e centros universitários são asseguradas também quanto se trata de EaD.

(j) Será dada publicidade, tanto pelos sistemas de ensino quanto pelas instituições, dos atos regulatórios referentes às IES e seus cursos.

Esses decretos apresentam também, detalhadamente, as exigências para os processos de credenciamento de instituições e pólos, de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos, de identificação de deficiências e irregularidades e suas devidas ações corretivas e punitivas, de formação de consórcios, parcerias, convênios e acordos, entre outros.

### A EaD na prática

O poder público foi, em grande medida, atropelado no que concerne à implantação da educação a distância nos termos definidos pela LDB.<sup>1</sup> Desde a criação da Subsecretaria de EaD, implantada no âmbito da Secretaria de Comunicação da Presidência da República, em 1995 (depois incorporada pela Secretaria da Educação a Distância do MEC, criada em 1996), a linha de atuação do governo federal orientava-se para a introdução de tecnologias avançadas no interior das escolas públicas de educação básica (Programa de Apoio Tecnológico à Escola e Programa Nacional de Informática na Educação – PROINFO –, lançados entre 1995-1996) e para o estabelecimento de uma estrutura que pudesse dar suporte e formação a distância aos professores que atuavam de forma presencial nas escolas do país (TV Escola, implantada, em caráter experimental, em setembro de 1995).<sup>2</sup> É certo, entretanto, que a LDB quis mais do que isso: ela previu a oferta de cursos a distância em todos os níveis e modalidades, mas, certamente, nem ela pretendia uma arrancada das instituições privadas, como se verificou posteriormente. Com efeito, a LDB sugere que a educação a distância haveria de se desenvolver por meio de iniciativas do poder público ou iniciativas muito próximas dele (“O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância...” – art. 80), a exemplo do que acontecia em outros países, que criaram ou participaram, com financiamento e fiscalização, da criação e desenvolvimento de “megauniversidades”, para usar uma expressão empregada por Souza (1996).<sup>3</sup> Eram experiências de grande porte, todas elas atendendo a mais de 100 mil alunos, destinadas, à exceção talvez da *The*

*Open University*, a impactar fortemente no destino educacional de seus países, abrindo, às massas populares, oportunidades que seriam impensáveis sem essa estratégia.

Os legisladores, por certo, entediavam ser o Brasil um país semelhante à China, à Índia, à Indonésia etc., com deficiências enormes no seu aparelho escolar e que, por isso, deveria receber influxos e empuxos de grande monta e de toda a ordem, inclusive por meio da educação a distância. Por isso, o artigo 80 da LDB estendeu ao extremo o alcance da EaD (todos os níveis e modalidades).

Ocorre que o Brasil, na década de 1990, em atendimento ao artigo 212 da Constituição Federal, ao artigo 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias e às recomendações internacionais (especialmente, da Declaração Mundial sobre a Educação para Todos, de Jomtien, 1990), passou a investir muito na expansão da rede escolar da educação básica, mormente do ensino fundamental. O FUNDEF de 1996 só veio confirmar essa tendência. Estava, pois, correta a política da Secretaria de Educação a Distância de direcionar o investimento para aparelhar tecnicamente as escolas e operar, a distância, para dar suporte aos professores presenciais. O ensino fundamental, portanto, era um nível no qual a educação a distância não deveria participar diretamente, oferecendo cursos. O Decreto n. 4.494/1998 retratou essa realidade ao prever ensino a distância no nível fundamental apenas para a formação de jovens e adultos.

Entretanto, a EaD poderia atuar amplamente no ensino médio, no ensino profissional e em todas as modalidades de educação superior. Todavia, na educação superior, de modo especial, o movimento de expansão do aparelho escolar presencial cresceu em índices elevadíssimos, não justificando, por essa razão, a presença da educação a distância enquanto oferta direta de cursos de graduação. A educação a distância somente entrou na rota das preferências de parte da iniciativa privada (até o momento, pequena parte da iniciativa privada<sup>4</sup>) quando a expansão da modalidade presencial começou a experimentar certo cansaço, causado pela diminuição progressiva da demanda (demanda com possibilidade financeira de bancar os, relativamente, elevados custos da educação presencial). Esse fenômeno, de certa forma, alterou o sentido da educação a distância: em vez de ser uma modalidade de ensino capaz de ampliar o raio de atuação da educação superior para além



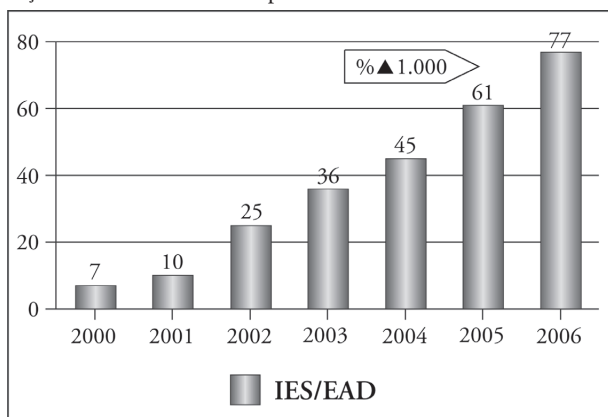
da esfera abrangida pela educação presencial, tornou-se concorrente da presencial, ou melhor, para certos cursos, ela se constituiu numa ameaça, pois pode praticar preços menores, além de oferecer outras facilidades práticas ligadas ao tempo, ao espaço e aos métodos de aprendizagem.

Isso aconteceu porque o Decreto n. 4.494/1998 abriu explicitamente o campo da EaD para a iniciativa privada (abertura que estava, quando muito, apenas implícita na LDB), mas não lhe conferiu direção ou, ao menos, limites precisos. Mesmo assim, na virada do século, quando a EaD começou a sua trajetória, cada vez mais apressada, o processo foi movimentado integralmente pelas instituições públicas (federais e estaduais), seguindo o espírito da LDB. O foco foi, evidentemente, a educação superior, pois a grande demanda incidia sobre a formação de professores para a educação básica, contribuindo, dessa forma, para o cumprimento do artigo 87, § 4º da LDB, que determina: “Até o fim da Década da Educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço”.

Em seguida (a partir de 2002), a iniciativa privada também se credenciou para a oferta de EaD e o fez de forma avassaladora. Segundo o Censo da Educação Superior do INEP,<sup>5</sup> o credenciamento de IES para a oferta de educação a distância teve a seguinte evolução:

**Figura 1**

Evolução das IES credenciadas para oferta de EaD – Brasil: 2000-2006

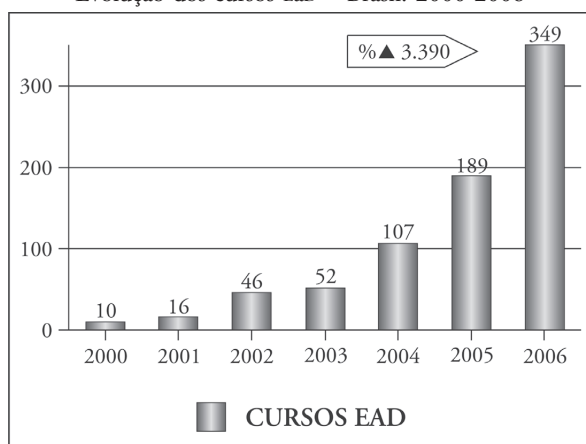


Fonte: MEC/INEP.

O percentual de crescimento de instituições credenciadas, nesse período, foi de 1.000%, índice que, na realidade, deveria ser aumentado, pois as instituições que aparecem no Censo da Educação Superior são aquelas que, no ano do preenchimento do Censo, tinham alunos matriculados. Aquelas que estavam credenciadas, mas ainda não haviam iniciado suas atividades com alunos, não aparecem. Com efeito, no final de 2007, segundo informações do MEC, as instituições credenciadas para EaD eram, aproximadamente, em número de 100. Os cursos oferecidos por essas IES tiveram o seguinte desempenho:

**Figura 2**

Evolução dos cursos EaD – Brasil: 2000-2006



Fonte: MEC/INEP.

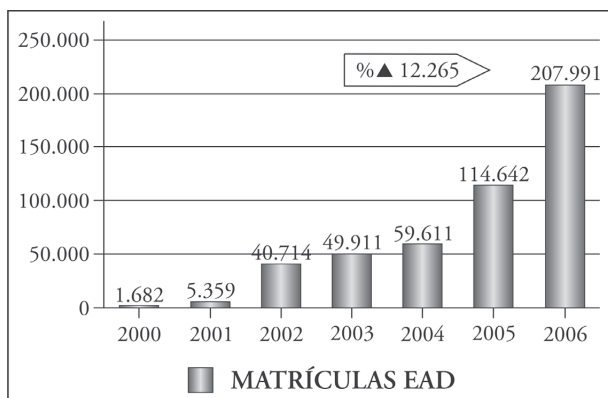
As instituições foram pródigas na oferta de cursos, tanto que eles cresceram, no mesmo período, numa taxa muito maior do que elas: 3.390%. Essas instituições conseguiram matricular em seus cursos um número de alunos sempre crescente (nos últimos anos, em volumes espetaculares), como pode ser visto na figura 3.

O crescimento de mais de 12.000% no conjunto das matrículas de educação a distância deriva especialmente do investimento privado na área, que, embora iniciado tardiamente, em curtíssimo tempo, passou a dominar o cenário, primeiro em termos de oferta (cursos) e,

depois, em termos de clientela (matrículas), como pode ser observado nas figuras 4 a 6.

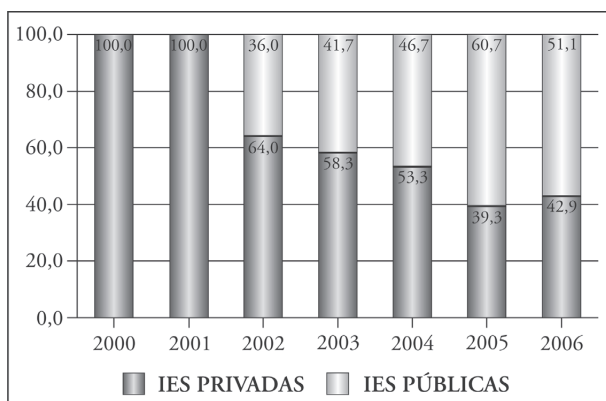
**Figura 3**

Evolução das matrículas de EaD – Brasil: 2000-2006



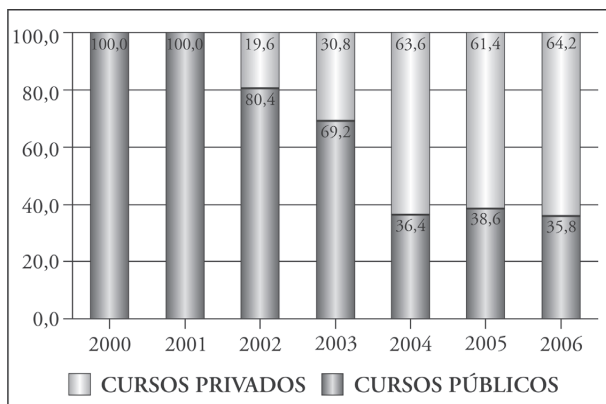
**Figura 4**

Evolução percentual das IES credenciadas para oferta de EaD, Segundo a categoria administrativa – Brasil: 2000-2006



**Figura 5**

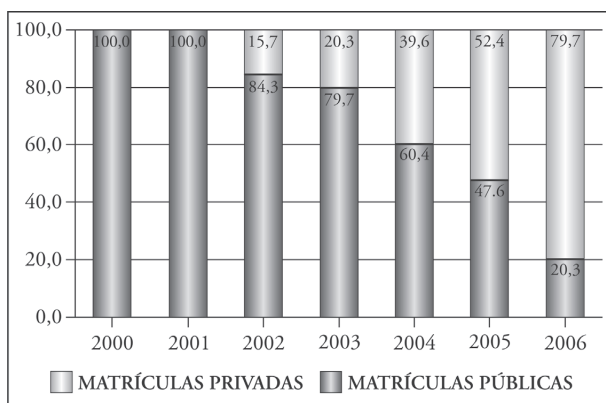
Evolução percentual dos cursos EaD, segundo a categoria administrativa – Brasil: 2000-2006



Fonte: MEC/INEP.

**Figura 6**

Evolução percentual das matrículas EaD, segundo a categoria administrativa – Brasil: 2000-2006

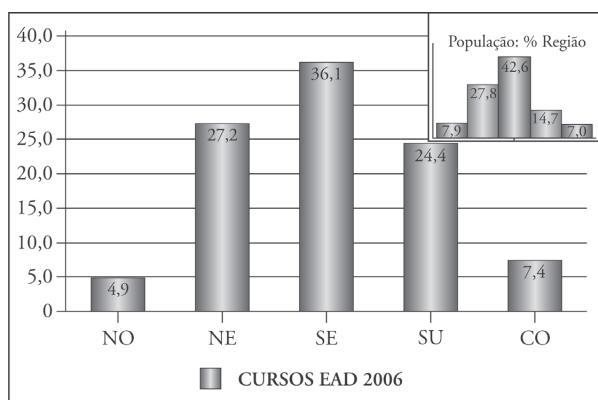


Fonte: MEC/INEP.

O desequilíbrio que está se manifestando na EaD, em termos de participação pública e privada, também se manifesta em termos de distribuição regional da oferta. A próxima figura (7) revela onde estão localizados, em termos regionais, os cursos que ofertam vagas de educação a distância. Infelizmente, os dados do INEP não mostram onde moram os alunos que estão matriculados nesses cursos. Com a regulamentação recente do MEC, que exige o credenciamento dos pólos, será possível, em breve, saber a que pólo cada vaga, cada candidato, cada ingresso, cada matrícula e cada concluinte estão vinculados. Poder-se-á, então, obter informações objetivas em termos de distribuição regional. Por ora, se pode contar apenas com informações gerais e aproximadas. Mesmo assim, constata-se que o lócus de oferta de cursos tem um perfil razoavelmente equilibrado, se se considerar, por exemplo, a distribuição da população (embora esta distribuição não tenha relação direta com a necessidade de um sistema de educação a distância; a esse respeito, seria, antes, de se esperar uma projeção avantajada das regiões Norte e Centro-Oeste, onde as distâncias, em princípio, exigiriam maior presença de educação a distância). Entretanto, quando se consideram as vagas ofertadas (figura 8) e as matrículas (figura 9), a região Sul se sobrepõe desmesuradamente às demais, o que, de alguma forma, é paradoxal, pois, no Sul,

**Figura 7**

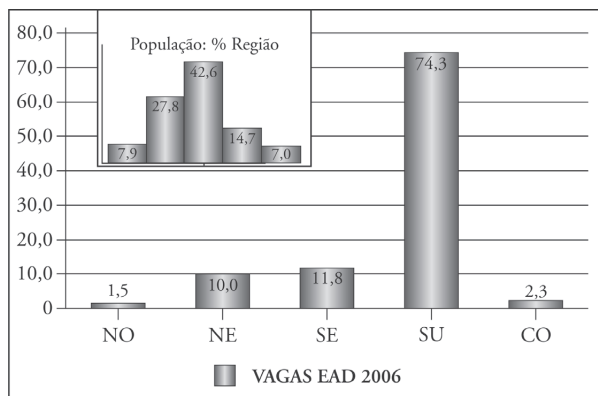
Percentual dos cursos EaD, segundo a região – Brasil: 2006



Fonte: MEC/INEP.

**Figura 8**

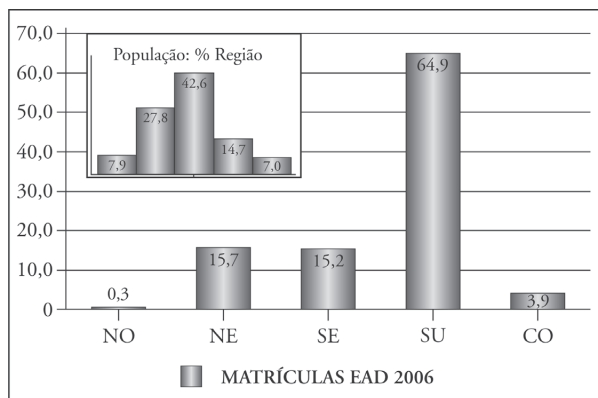
Percentual das vagas EaD, segundo a região – Brasil: 2006



Fonte: MEC/INEP.

**Figura 9**

Percentual das matrículas EaD, segundo a região – Brasil: 2006



Fonte: MEC/INEP.

por certo, o sistema escolar é o mais democratizado do país. É verdade que esta observação está assentada numa hipótese, pois, como não se pode saber onde moram os alunos matriculados nas IES do Sul, não se tem certeza se a oferta dessas instituições está ou não direcionada

para os candidatos da região Sul. A probabilidade de que seja assim é alta, pois, nesta região, as preocupações dos cursos presenciais atingem elevada temperatura.

Em 2003, quando houve a mudança de governo, a tendência da educação a distância no Brasil ainda não era suficientemente explícita; talvez, por isso, a preocupação da Secretaria de Educação a Distância tenha sido a de seguir a linha traçada anteriormente e dotar o Brasil, quiçá, de uma “megauniversidade”, nos moldes das instituições tradicionais de outros países, mencionadas anteriormente. O projeto prioritário foi, pois, a implantação da Universidade Aberta do Brasil (UAB).<sup>6</sup>

A iniciativa privada, por sua vez, tendo explorado todos os caminhos da educação superior presencial (os cursos de fácil oferta – bacharelados, licenciaturas e tecnológicos) e tendo já experimentado, ali, os limites da demanda, bateu às portas do MEC, solicitando credenciamento para atuar com educação a distância. Não foi outra, por certo, a motivação para a publicação do Decreto n. 5.622/2005, destinado a regulamentar mais especificamente um campo até então mal definido em termos legais. A esse Decreto, seguiram-se a Portaria Normativa n. 2, de 10 de janeiro de 2007, novos instrumentos de avaliação para credenciamento de IES e pólos e de autorização de cursos de graduação a distância, homologados pelas portarias n. 1.047, n. 1.050 e n. 1.051, de 8 de novembro de 2007,<sup>7</sup> e, finalmente, o Decreto n. 6.303, de 12 de dezembro de 2007. Cada uma dessas ações do Estado procura organizar o setor e impedir, com uma série de novas exigências, que a livre concorrência acabe por desvirtuar sobremaneira o sentido da educação a distância.<sup>8</sup> Seja qual for o tipo de observação que se queira fazer a todas essas iniciativas, o fato é que, apesar delas, o poder público ainda não discutiu seriamente a questão central que está implicada nessa expansão da educação a distância: a formação de professores.

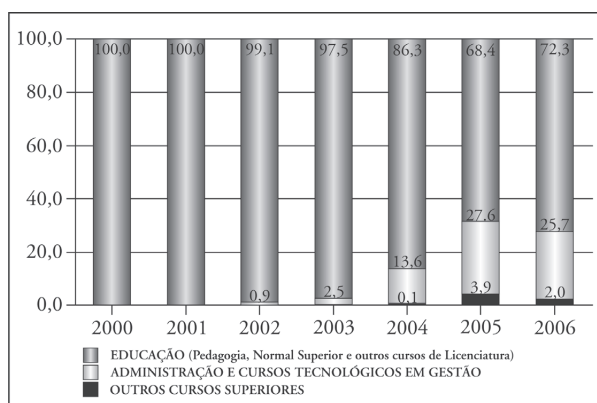
## EaD e a formação de professores

O movimento inicial da educação a distância, o de proporcionar formação regular e continuada aos professores em exercício (os professores leigos), é repleto de mérito e, porque não dizer, de êxito. Não se pode falar o mesmo, entretanto, do que veio depois, quando os cursos de formação de professores passaram a disputar os alunos dos cursos

presenciais, substituindo a sala de aula pela formação em trânsito, descolada dos espaços tradicionais de ensino-aprendizagem. Na próxima figura, estão representadas as áreas que foram, até o momento, objeto de predileção ou de alguma atenção por parte da educação a distância. A figura apresenta o percentual de matrículas de 2000 a 2006 para cada área.<sup>9</sup>

**Figura 10**

Evolução percentual das matrículas EaD,  
segundo a área – Brasil: 2000-2006



Fonte: MEC/INEP.

É importante notar que na área chamada Educação (Pedagogia, Normal Superior, Licenciaturas e Formação de Professores), aqui arbitrariamente constituída, o substancial das matrículas está nos cursos de Pedagogia e Normal Superior, como confirma a figura 11.

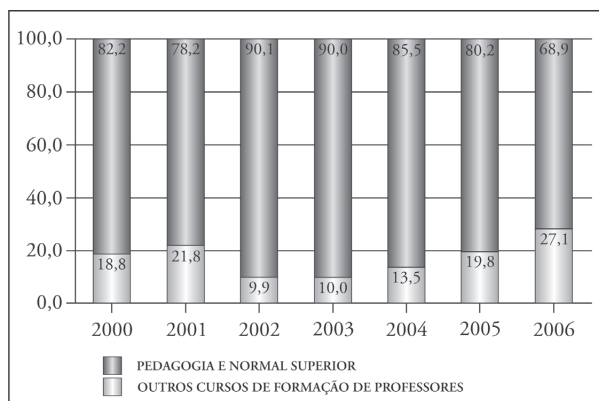
Das matrículas dos cursos de Pedagogia e Normal Superior, de 2006, 76,4% estão vinculadas a instituições privadas e 23,6%, a instituições federais e estaduais. Isso representa uma completa inversão de perspectiva, pois, em 2005, 55,5% das matrículas desses cursos estavam em instituições públicas; em 2004, 65,5%; em 2003, 79,1%; em 2002, 82,9%; em 2001, 100%. Isso significa, singelamente, que esses cursos são, hoje, uma área de disputa de mercado, onde se trava uma



aguerriada concorrência entre a educação a distância e a educação presencial.

**Figura 11**

Evolução percentual das matrículas EaD em cursos de formação de professores – Brasil: 2000-2006



Fonte: MEC/INEP.

Consideradas as matrículas em cursos de Licenciatura presenciais e a distância, os percentuais de crescimento, ano a ano, a partir de 2000, são os representados na tabela 1.

**Tabela 1**

Evolução dos percentuais de crescimento das matrículas nos cursos de licenciatura presenciais e a distância – Brasil: 2000-2006

Matrículas	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Presenciais (%Δ)	-	10,3	14,6	10,8	4,3	2,2	-1,1
A distância (%Δ)	-	218,6	652,5	20,7	5,7	52,4	90,6

Fonte: MEC/INEP.

Consideradas as matrículas em cursos de Pedagogia e Normal Superior, presenciais e a distância, os percentuais de crescimento, ano a ano, a partir de 2000, são os representados na tabela a seguir.

**Tabela 2**

Evolução dos percentuais de crescimento das matrículas de Pedagogia e Normal Superior presencial e a distância – Brasil: 2000-20006

Matrículas	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Presenciais (%Δ)	-	19,3	46,1	-0,9	4,5	-3,5	-3,7
A distância (%Δ)	-	137,6	1359,4	24,1	3,7	43,7	53,1

Fonte: MEC/INEP.

Nos casos retratados pelas tabelas 1 e 2 pode-se ver que os ritmos de crescimento das matrículas presenciais e a distância experimentaram, nos últimos anos, sentidos opostos: enquanto o crescimento das matrículas presenciais apresentou uma tendência de queda, chegando a índices negativos, o crescimento das matrículas a distância passou por espetaculares índices positivos. Parece não haver dúvida de que a oferta a distância está buscando substituir a oferta presencial e, em certa medida, está conseguindo o seu intento.

Entrando, finalmente, no mérito da questão, pode-se argumentar em favor da apreensão que causa essa avalanche de vagas (e também de matrículas) de educação a distância sobre os cursos de formação de professores, especialmente da Pedagogia (que, hoje, subsumiu o Normal Superior).<sup>10</sup> São bem conhecidos os argumentos dos que defendem a expansão ilimitada da educação a distância e, há que se reconhecer, alguns são bem convincentes. Entretanto, já é hora de laborar com objetividade, face ao acúmulo significativo de informações que permitem análises menos acaloradas e mais consequentes.

Nos dias que correm, dificilmente, algum debate sobre educação deixa de tocar na questão da qualidade (ou melhor, no problema da falta de qualidade). Esse tema, por sua vez, aparece sempre conectado com a atividade docente e, no debate, é comum ignorar o esforço que os cursos de Licenciatura fizeram, nos últimos anos, para melhorar o seu desempenho, empreendendo uma labuta constante contra adversidades de toda a ordem. De qualquer forma, vale a pergunta: O que é um bom professor e como formá-lo?

A atividade docente, na sua já longa trajetória, construiu uma cultura e uma malha institucional onde ela se dá: o seu habitat. A escola, a academia, a universidade foram concebidas e constituídas como

espaços e tempos específicos para o exercício do ensinar e do aprender. Bibliotecas e laboratórios de todos os tipos se conjugam, ali, com um esforço coletivo para selecionar, sequenciar e disseminar os elementos essenciais do complexo saber (teórico e prático) produzido pela humanidade e pelas próprias instituições educativas. Estes espaços são de socialização, de vida política, de confluência de muitas expectativas. São partes importantes da vida das cidades, ora conservadoras, ora extremamente criativas, mas sempre lugares onde as pessoas se experimentam, no que sabem e no que podem vir a saber; no que são e no que podem vir a ser.

Considerar que esse lócus pode ser desprezado como parte fundamental da formação dos jovens, especialmente dos que pretendem se preparar para o atividade docente, é um erro colossal. Os intercâmbios virtuais são, sem dúvida, importantes, assim como o aprendizado (aquisição de conhecimentos) orientado a distância pode ser bem sucedido e é importante. Contudo, o que está em pauta, quando se trata de cursos de formação de professores a distância, não é exatamente a formação de professores para a docência a distância, mas para a docência presencial. Os pedagogos irão enfrentar uma turma de alunos, vivos e presentes, reunidos numa escola, e, nesse ambiente, não serão exigidos apenas os conhecimentos adquiridos, mas um conjunto de saberes e habilidades (método adequado, equilíbrio emocional, comportamento ético, estratégias de domínio de classe, desinibição, liderança, paciência etc.), coisas que se aprendem nos livros e, principalmente, na prática da convivência, na experimentação, nas cobranças mútuas, nos laboratórios, nos seminários, nas palestras, nos debates temáticos, nas apresentações culturais, nos estágios supervisionados, nas falas de sala de aula, dos corredores, do restaurante universitário etc.

O bom professor é aquele que vive profundamente uma experiência cultural e se apropria, sistematicamente, dela e dos meios necessários para proporcionar a outrem a mesma experiência e a mesma apropriação. Nesse conjunto de atividades, o ambiente (o lugar onde as coisas acontecem) e a natureza das relações que ali se constroem não são elementos neutros; são dimensões integrantes e constitutivas do processo. Sobretudo, são decisivas. Na formação de professores, o ambiente escolar se caracteriza fundamentalmente por possibilitar relações intersubjetivas; essas são relações essenciais e mediadoras das demais (as relações instrumentais, por exemplo). O que os defensores da educação virtual esquecem ou escondem é o fato de que as pessoas não se satisfazem, não se realizam e, principalmente, não

se formam, apenas, com base em relações instrumentalmente mediadas; essas são importantes, mas de modo algum são suficientes. As pessoas precisam de relações diretas, vis-à-vis, pois a presença do outro é o balizador principal do agir humano. A autonomia, por exemplo, tida como a atitude ou o modo de ser específico da sociedade emancipada, moderna e democrática, é, na verdade, a expressão de uma relação entre pessoas, uma relação de igualdade e de respeito que mobiliza a dimensão individual e livre de cada um. A autonomia só pode ser construída socialmente e, nisso, é preciso concordar com Preti (2005, p. 129), quando diz que autonomia não é sinônimo de autodidatismo, pois enquanto este consiste na capacidade de aprender por conta própria, aquela só é construída em processos formativos que demandam contextos sociais, intersubjetividade. Outro exemplo: a inibição. Esta é um travamento psicológico que só se constitui na presença do outro e somente pode ser superada no exercício da vida social. A formação do professor caminha junto com a formação de pessoa autônoma e com a superação de toda a sorte de inibições. Como se fará isso, via internet?

A persistir a tendência que se acentua a cada dia, o Brasil poderá, no curto prazo, ver espaços universitários (os destinados às licenciaturas, por exemplo) sendo substituídos por pólos de EaD, nos quais a movimentação de pessoas é pequena e o da cultura elaborada menor ainda. Os alertas das comunidades acadêmicas constituídas, posto que já não são recentes, estão aumentando de volume. Os dados que foram apresentados ao longo deste texto indicam que esses alertas têm razão de ser. Sugere o bom senso que as maravilhas da tecnologia da informação devem jogar a favor da sala de aula e não contra ela, especialmente quando se trata de formar professores que serão destinados às salas de aula. A formação de pedagogos a distância deveria, talvez, se restringir à formação de pessoas interessadas em se preparar para ensinar a distância. Professores para o ensino presencial deveriam ser formados em cursos presenciais, salvo os casos em que se tratar de professores em serviço e não havendo formas presenciais ou mistas possíveis de serem oferecidas.<sup>11</sup>

## Conclusão

Em abril de 2000, David Noble publicou, no *Le Monde Diplomatique*, o artigo “De volta à ruína? Ensino a distância, lucros e mediocridade”, no qual se insurge contra a “febre comercial” que acomete as

universidades em torno do tema da educação a distância. Lembrou que essa febre já havia provocado males no passado, especialmente nos Estados Unidos, onde, em 1880, Thomas J. Foster criou a *Internacional Correspondence Schools*, uma escola por correspondência que recrutou mais estudantes do que os estabelecimentos de ensino superior e de formação profissional juntos e obteve rendimentos anuais superiores a setenta milhões de dólares. Tratava-se de uma instituição que vinha do meio comercial, mas o seu êxito não demorou a atrair a atenção das universidades. Várias delas iniciaram, em 1890, um processo semelhante, com justificativas de ordem pedagógica que poderiam constar nos textos de hoje sem provocar a mínima dissonância (uma ferramenta mais barata, de melhor qualidade, que respeita o ritmo individual dos alunos etc. etc. etc.). Depois de algumas décadas (sim, pois nesses projetos os problemas são realmente percebidos depois de algumas décadas), essas iniciativas deixaram um saldo negativo composto por publicidade enganosa, precarização do trabalho docente e mercantilização do ensino. O indicativo maior da falência do modelo foi uma taxa de evasão de aproximadamente 90%. Uma evasão que gerava lucros, pois os alunos eram obrigados a pagar, no todo ou em parte, adiantado.

Esquecidos os acontecimentos antecedentes, o novo surto de tele-educação, ainda no entender de Noble, está mais imerso do que antes no impulso comercial: hoje, as universidades fazem parcerias com empresas comerciais na oferta da educação. Resultam, daí, fenômenos conhecidos:

De imediato, a maior parte da educação a distância é produzida por instrutores mal pagos e exauridos, remunerados por aula, sem estabilidade no emprego e aos quais foi solicitado, como condição para a contratação, que cedessem seus direitos autorais sobre o material pedagógico produzido. As exigências da produção ganharam o jogo, determinando os contornos das condições de trabalho dos instrutores até chegar à sua substituição definitiva por máquinas, cenários e atores. (Ibidem)

O Ministério da Educação do Brasil mostrou preocupações com a EaD, tanto que promoveu uma série de medidas regulamentadoras, descritas no primeiro tópico, e está empreendendo um sistema de avaliação que deverá corrigir uma série de fragilidades já detectadas nessa curta trajetória. Além disso, na sabatina promovida pelo jornal *Folha de S. Paulo*, em 25 de março de 2008, o ministro Fernando Haddad

afirmou que é intenção do Ministério exigir que os pólos de cursos a distância mantenham bibliotecas e que os programas incluam uma carga horária presencial mínima de 20%. “Nosso modelo não é de educação 100% virtual”, disse o ministro. Ele pretende que o Brasil siga o modelo espanhol, no qual parte da formação é feita presencialmente.

A simples definição de um modelo para a EaD do Brasil já é um avanço importante. Resta saber se as forças políticas decisivas para que isso se torne realidade estão dispostas a caminhar na direção indicada pelo ministro. Supondo que isso venha a acontecer, mesmo assim, o problema da EaD não estará, ainda, resolvido, pois falta definir-lhe o foco de atuação. Ela continuará a ser concorrente do ensino presencial, mesmo sabendo que os bons projetos de educação presencial já têm de dar conta da voracidade da própria concorrência presencial (a dos projetos aliageirados e mercantilistas)? Ela continuará formando professores para a educação básica presencial, mesmo sabendo que priva seus alunos da experiência acadêmica propriamente dita e das relações intersubjetivas da sala de aula? A exigência de 20% de atividades presenciais quer dizer, indiscutivelmente, que o Ministério entende ser a atividade presencial mais efetiva e garantidora de qualidade do que a aula virtual. Nesse caso, bastam 20%? Teremos profissionais 20% e profissionais 100%? No caso das universidades, elas continuarão a abrir a quantidade de vagas que seus conselhos superiores entenderem necessárias, independente se forem mil, cem mil ou trezentas mil? Os dados do INEP ainda não são suficientemente completos e objetivos no que se refere à variável evasão, mas conjectura-se ser alta. Que responsabilidade as instituições terão nesse particular? Poderão operar com qualquer índice de evasão ou deverão ter um patamar máximo?

Como se pode ver, o debate continua aberto.

*Recebido e aprovado em outubro de 2008.*

## Notas

1. O próprio ministro da Educação, Fernando Haddad, de forma genérica, reconheceu esse fato, pois disse que é costume no Brasil permitir que um setor cresça antes de ser regulado. Foi exatamente o que aconteceu com a EaD. Sob qualquer aspecto, isso não é bom, porque, “sem os cuidados devidos, pode-se comprometer o que seria uma grande idéia” (Manzini, 2008).

2. Sobre as iniciativas tomadas pelo governo na área de educação a distância, entre 1995 e 1996, ver Popovic (1996, p. 5-8), Saraiva (1996, p. 17-21) e Neves (1996, p. 34-41).
3. Para uma visão geral desses modelos e das questões que o Brasil se colocava na época, ver Souza (1996, p. 9-16). As megauniversidades descritas por Souza são: China TV University System (China), Centre Nationale de Enseignement a Distance (França), Indira Ghandi National Open University (Índia), Universitas Terbuka (Indonésia), Lorea National Open University (Coreia), University of South Africa (África do Sul), Universidad Nacional de Educación a Distancia (Espanha), Sukhothai Thamnathirat Open University (Tailândia), Anadolu University (Turquia) e The Open University (Reino Unido).
4. Segundo dados do INEP de 2006, cinco instituições dominam a oferta e a demanda da educação a distância no país: juntas, elas detêm 74,4% das vagas ofertadas, 55,4% das inscrições, 49,5% dos ingressos, 61,4% das matrículas e 77,8% dos concluintes. Dessas cinco, apenas uma é pública e ocupa o 4º lugar na classificação. Das matrículas que essas cinco instituições detêm, as quatro IES privadas dispõem de 89,4% delas.
5. Todos os gráficos constantes deste texto foram construídos a partir dos dados do Censo da Educação Superior do INEP/MEC.
6. Informações detalhadas sobre a Universidade aberta do Brasil (UAB) podem ser obtidas no site do Ministério da Educação: <<http://mecsrv70.mec.gov.br/webuab/index.htm>>.
7. Os instrumentos e suas respectivas portarias de homologação podem ser obtidos no seguinte endereço eletrônico: <[http://portal.mec.gov.br/seed/index.php?Option=com\\_content&task=view&id=251](http://portal.mec.gov.br/seed/index.php?Option=com_content&task=view&id=251)>.
8. Alguns casos paradigmáticos, em termos de desvirtuamento da proposta da EaD, já são conhecidos: em dado momento de 2006, uma determinada instituição mantinha cadastrados no INEP mais de 1.300 pólos de EaD; outra abriu 200 mil vagas para o curso de Pedagogia; em seguida, uma terceira abriu 300 mil vagas para esse mesmo curso. O absurdo desses propósitos fica flagrante quando se observa, por exemplo, que os cursos de Pedagogia e Normal Superior presenciais do Brasil somaram juntos, em 2006, 215.891 vagas oferecidas, obtiveram 237.059 inscrições, conseguiram apenas 94.138 ingressos e matricularam 342.004 alunos (Dados do Censo da Educação Superior do INEP).
9. A área chamada Educação inclui os cursos de Pedagogia, Normal Superior, as outras licenciaturas e os programas chamados Formação de Professores; a área de Administração e Gestão inclui todos os cursos de Administração e as variantes tecnológicas de Gestão; e, no bloco dos outros, estão: Tecnologia em Marketing e Propaganda, Tecnologia em Produção Publicitária, Tecnologia em Secretariado Executivo, Tecnologia em Segurança do Trabalho, Tecnologia em Sistemas de Computação, Tecnologia em Web Design e Programação, Desenvolvimento Rural Sustentável e Agroecologia, Engenharia Química, Tecnologia em Agropecuária, Ciências Contábeis, Computação e Comunicação Social. Há outros cursos ativos no “sistema” de educação a distância, mas não aparecem com alunos matriculados em 2006. Ocorre que o INEP contabiliza os dados de matrículas na data de 30 de junho de cada ano. Os que entram no segundo semestre acabam não sendo contados.
10. Os dados disponíveis (até 2006) colocam a Pedagogia e o Normal Superior como o terreno de disputa amplamente privilegiado, mas já há sinais (e as próximas coletas de informações haverão de confirmar essa tendência) de que esse terreno se amplia em direção aos cursos de Letras e Matemática. As outras licenciaturas também, mas com menos força, sobretudo as que exigem laboratórios sofisticados. Fora das licenciaturas, o curso de Administração e os tecnológicos em Gestão (com várias nomenclaturas) continuarão a merecer, prioritariamente, as atenções da educação a distância.

11. A Universidade Estadual do Mato Grosso e a Universidade Federal de Roraima estão com excelentes propostas de formação para indígenas e as realizam em formatos que conjugam tempos especiais para as aulas presenciais e tempos para a prática comunitária. Nenhuma experiência atinge de maneira mais eficaz os sertões deste país.

## Referências

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Decreto n. 2.494, de 10 de fevereiro de 1998. Regulamenta o art. 80 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 fev. 1998.

BRASIL. Decreto n. 2.561, de 27 de abril de 1998. Altera a redação dos arts. 11 e 12 do Decreto n. 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, que regulamenta o disposto no art. 80 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 abr. 1998.

BRASIL. Decreto n. 5.622, de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o art. 80 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 dez. 2005.

BRASIL. Decreto n. 6.303, de 12 de dezembro de 2007. Altera dispositivos dos Decretos n. 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e n. 5.773, de 9 de maio de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 dez. 2007

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). *Censo da Educação Superior*: 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 e 2006.

MANZINI, G. Ministro da Educação defende regulação de cursos a distância. *Folha Online*, São Paulo, 25 mar. 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u385661.shtml>>. Acesso em: 26 mar. 2008.



NEVES, C.M.C. O desafio contemporâneo da educação a distância. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 16, n. 70, p. 34-41, 1996.

NOBLE, D. De volta à ruína?: ensino a distância, lucros e mediocridade. *Le Monde Diplomatique*, São Paulo, abr. 2000. Disponível em: <<http://diplo.uol.com.br/2000-04,a1708>>. Acesso em: 15 mar. 2008.

POPPOVIC, P.P. Educação a distância: problemas da incorporação de tecnologias educacionais modernas nos países em desenvolvimento. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 16, n. 70, p. 5-8, 1996.

PRETI, O. (Org.). *Educação a distância: sobre discursos e práticas*. Brasília, DF: Liber Livro, 2005.

SARAIVA, T. Educação a distância no Brasil: lições da história. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 16, n. 70, p. 17-27, 1996.

SOUZA, E.C.M. Panorama internacional da educação a distância. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 16, n. 70, p. 9-16, 1996.

UNESCO. Declaração mundial sobre educação para todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem; aprovada pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, Tailândia, de 5 a 9 de março de 1990. In: BRASIL. Ministério da Educação. *Plano decenal de educação para todos 1993-2003*. Brasília, DF: MEC, 1993, p. 68-81.