

## EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA NO BRASIL: POLÍTICAS PÚBLICAS E DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO AO ENSINO SUPERIOR

Eucídio Pimenta Arruda\*

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Durcelina Ereni Pimenta Arruda\*\*

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

**RESUMO:** O presente trabalho tem como objetivo analisar a ampliação da Educação à Distância (EaD) nos diferentes contextos das políticas públicas educacionais brasileiras. O artigo promove uma discussão e análise do histórico de políticas públicas de fomento à Educação à Distância (EaD) e de suas implicações para a democratização da educação no Ensino Superior no Brasil. O crescimento exponencial do número de matriculados na EaD justifica a necessidade de se discutir o caráter democrático do acesso, em contraposição a um discurso que prima pelo atendimento quantitativo do Estado quanto à formação da população brasileira em nível superior. Como resultados, as análises realizadas revelaram uma ampliação da oferta de cursos à distância e um movimento de promoção de políticas públicas “emergenciais” em EaD.

**Palavras-chave:** Políticas públicas em educação à distância. Sistema Universidade Aberta do Brasil. Direito à educação.

---

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-4698117010>

\* Doutor em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor, pesquisador e orientador do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFMG, diretor de Inovação e Metodologias de Ensino, coordenador do sistema UAB da UFMG. E-mail: eucidio@gmail.com.

\*\* Doutora em Educação pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Professora formadora e design educacional no Centro de Apoio à Educação a Distância (CAED) da UFMG. E-mail: durcelina@gmail.com.

## DISTANCE EDUCATION IN BRAZIL: PUBLIC POLICY AND ACCESS TO HIGHER EDUCATION' DEMOCRATIZATION

**ABSTRACT:** This study analyses the distance education's (DE) expansion in different contexts of public educational policies in Brazil. The article promotes the history of public policies' discussion and analysis that foster Distance Education (DE) and its implications to the Superior Education's democratization in Brazil. The enrollments' exponential growth for distance education justifies the need to discuss the democratic access, as opposed to the State's press service speech related to the Brazilian population's quantitative reports about Superior Education. As a result, analysis revealed an increased supply of distance learning courses and a movement to promote "emergency" public policies in distance education.

**Keywords:** Public Policies in Distance Education. Brazil's Open University System. Right to Education.

### INTRODUÇÃO

A democratização do acesso ao ensino superior envolve uma compreensão de positividade, por tratar do aumento do número de pessoas que iniciam (mas não necessariamente finalizam) cursos superiores.

O primeiro Plano Nacional da Educação (PNE 2001-2010) estabelecia que ao final daquela década a meta era alcançar 30% da taxa líquida de matrículas de jovens entre 18 e 24 anos no Ensino Superior. Entretanto, dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE/Pnad (2014) demonstram que o percentual é de apenas 16,5% da população nessa faixa etária, portanto, bem distante do objetivo anterior e da meta do novo Plano Nacional da Educação (PNE 2014-2024) que é alcançar o percentual de 33% da taxa líquida e 50% da taxa bruta de matrículas nessa faixa etária, sendo que esta expansão seria da ordem de 40% para o segmento público. A partir dos números atuais de matrículas existentes, significaria uma ampliação de quatro milhões de vagas, sendo cerca de 1,6 milhão apenas no segmento público.

A Educação à Distância emerge no contexto das políticas públicas em educação como "possibilidade" de ampliação do quadro de matrículas, pela rápida expansão de vagas no ensino superior, uma vez que as limitações físicas e estruturais se tornam menos relevantes, já que grande parte do processo de ensino e aprendizagem ocorre em espaços escolhidos pelos alunos para desenvolverem seus cursos.

Para se ter uma ideia das possibilidades de expansão, de acordo com dados do IBGE/Pnad (2014), enquanto as matrículas na educação superior presencial saltaram de três milhões em 2001

para mais de sete milhões em 2014, as matrículas no Ensino Superior na modalidade à distância saltaram de pouco mais de três mil em 2001 para cerca de 1,1 milhão em 2014, sendo quase 130 mil matrículas ofertadas por instituições públicas de Ensino Superior (DED/CAPEES, 2014) e as demais por instituições privadas.

Os números são surpreendentes, pois demonstram a força que essa modalidade ganhou na última década, apesar de pouco demonstrar a respeito das condições em que os cursos são ofertados, seja no âmbito da infraestrutura, da contratação de professores e das condições nas quais se dão as atividades pedagógicas dos alunos.

A questão que se coloca, portanto, é compreender as dimensões da democratização do acesso ao Ensino Superior, necessárias ao Brasil para a ampliação da produção científica e do trabalho qualificado, no contexto das políticas públicas educacionais, que inscrevem a educação como direito, mas em uma perspectiva na qual o direito compreende não apenas o acesso, mas a garantia da (boa) qualidade da educação, independentemente da modalidade na qual o curso é oferecido.

Espera-se, portanto, contribuir para a ampliação das análises sobre as circunstâncias nas quais a EaD tem sido ofertada no Brasil, de maneira a trazer para a pauta das discussões as implicações dessa expansão quanto à educação propriamente dita, às condições de trabalho do professor e à qualidade dos cursos ofertados.

## **ASPECTOS HISTÓRICOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA NO BRASIL**

Do ponto de vista histórico, a EaD no Brasil pode ser relacionada ao início do século XIX, entretanto, o seu marco regulatório ocorre com a promulgação da Lei nº 9.394 de 1996 (Diretrizes e Bases da Educação – LDB). Conforme estabelecido no 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” (BRASIL, 1996, p. 43).

A regulamentação desse artigo deu-se inicialmente pelo Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, que trazia em seu texto interpretações confusas e controversas sobre a EaD, conforme pode ser observado no seu Art. 1º:

Art. 1º Educação a distância é uma forma de ensino que possibilita a auto-aprendizagem, 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. (BRASIL, 1998, p. 1)

O artigo caracteriza a EaD de maneira técnica, privilegiando a mediação pelos suportes de informação e desconsiderando o papel docente no processo educativo, haja vista inferir acerca da possibilidade de “autoaprendizagem” pela EaD. Apresenta, ainda, 13 artigos com uma redação que abriu muitas brechas para ofertas de cursos superiores de qualidade duvidosa, inclusive em nível de Pós-graduação *Stricto Sensu*.

O referido decreto trazia uma concepção de EaD marcadamente voltada para a “resolução” do problema educacional dos baixos índices de acesso ao Ensino Superior brasileiro. Entretanto, seu texto envolveu um processo de facilitação da oferta de cursos superiores por instituições privadas de ensino, sobretudo na perspectiva da diminuição de custos referentes à oferta de cursos superiores, uma vez que a compreensão da EaD como processo de “autoaprendizagem” incorria na baixa valorização dos docentes e na centralidade em materiais didáticos como elementos mediadores da educação. Além disso, as exigências quanto à estrutura física para a oferta de cursos superiores à distância eram ambíguas e a sua fiscalização praticamente inexistente, por não haver legislação específica.

A interpretação de que a EaD permite uma ampliação de vagas e ofertas em menor tempo pode ser observada no PNE 2001-2010, uma vez que o termo Educação à Distância aparece nada menos que 29 vezes. Entre os objetivos e metas estabelecidos para o ensino superior, o PNE (2001-2010) indica “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” (BRASIL, 2001).

Ao longo do texto do PNE há um olhar bem positivo sobre a Educação à Distância, uma vez que prevê um sistema interativo não apenas para a EaD, mas também para os cursos presenciais. A interatividade, de acordo com o texto do PNE 2001-2010, está relacionada ao amplo uso de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) na Educação Superior e na Educação Básica.

O texto do PNE considera a EaD como um “meio auxiliar de indiscutível eficácia” para superar os desafios educacionais existentes. É interessante observar a presença de um olhar técnico sobre a EaD no referido documento, valorizando os meios e as tecnologias em detrimento dos aspectos acadêmicos e pedagógicos. A expressão “meio auxiliar” leva a uma interpretação perigosa da EaD como uma forma de “tampar” os buracos históricos da falta de acesso ao Ensino Superior no Brasil. Já a “indiscutível eficácia” envolve uma afirmativa sem respaldo científico ou empírico, à exceção da perspectiva posta pela ampliação do acesso ao Ensino Superior.

O texto do PNE 2001-2010 faz ainda elogios discutíveis sobre as iniciativas privadas no âmbito da EaD, em uma clara alusão à produção de programas educativos televisivos, entretanto, pouco se fala a respeito das iniciativas públicas. Ao longo do texto vão sendo tecidas considerações cuja centralidade técnica na EaD é aparente, em uma perspectiva de “explosão tecnológica” transformadora (PINTO, 2005). Tal perspectiva consiste na consideração de que a tecnologia seria o mais importante elemento transformador da educação.

Observa-se, no entanto, que há reflexões simplificadas acerca das questões de ordem pedagógica, da organização do trabalho dos profissionais envolvidos ou das relações entre a educação presencial e à distância. O texto privilegia a televisão e o computador como tecnologias principais de informação e comunicação, indicando, inclusive, a capacitação de 500 mil professores para a utilização “plena” da TV Escola e a instalação de mais de 500 mil computadores em 30 mil escolas. Anuncia, ainda, a capacitação de professores e técnicos em informática educativa, além de prever a ampliação da Educação à Distância em todos os níveis e modalidades da Educação.

O PNE 2001-2010 refletiu duas abordagens distintas e complementares acerca da EaD, de um lado um olhar mercantil, com alusões indiretas à ampliação da oferta e à redução de custos no desenvolvimento de cursos nesse formato. A EaD, sob essa perspectiva do PNE 2001-2010, parece ser a resposta para os males que acometeram a educação brasileira ao longo dos últimos séculos. O outro olhar é de caráter instrumental e técnico. Tem-se a impressão de que, em complemento à visão anteriormente discutida, a presença quantitativa de equipamentos (computadores, televisores, etc.) por si só garantiria a melhoria da educação e a possibilidade da oferta de cursos à distância.

Já em um outro contexto político, a partir da emergência do governo de Luiz Inácio Lula da Silva em 2003, o Decreto nº 2.494 de 1998 é revogado pelo decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, cujo texto aprovado apresentou melhorias na definição da EaD, bem como um conjunto de artigos mais claros a respeito da sua organização e funcionamento. A definição de EaD passou a ter a seguinte redação:

Art. 1º Para os fins deste Decreto, caracteriza-se a educação a distância como 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. (BRASIL, 2005, grifo nosso)

Apesar da manutenção de uma interpretação voltada para a centralidade das tecnologias de informação e comunicação nos

processos mediadores, o decreto insere os professores e alunos como sujeitos do processo de ensino e aprendizagem. A EaD é apresentada também como modalidade de educação que engloba todos os níveis e demais modalidades educacionais.

O decreto nº 5.622/2005 possibilitou a oferta de cursos à distância em todos os níveis. Para Gomes (2009), há uma resistência histórica à EaD no Brasil, materializada no referido decreto por meio de inúmeras regras e detalhes. O problema que se coloca talvez não seja somente a resistência, mas a possibilidade que a EaD oferece de crescimento desordenado por meio de iniciativas educacionais voltadas somente para a acumulação de capital, conforme discutiremos ao longo deste artigo.

O decreto, mesmo cercado de cuidados, possibilitou um crescimento incomum a uma modalidade educacional – provavelmente devido a uma demanda reprimida pela lacuna ocorrida entre 2001 e 2005, período em que o número de cursos superiores à distância pouco cresceu no Brasil (MEC/INEP, 2008), saltando de 14 em 2001 para 189 em 2005. Para se ter uma ideia, de 2005 ao ano seguinte o número de cursos cresceu para 349, ou seja, quase dobrou. Os dados do INEP (2013) mostravam que naquele ano o número de cursos superiores à distância já ultrapassava 1,2 mil.

Entre 2005 – ano da publicação do Decreto nº 5.622 – e 2013, o Brasil passou de 100 mil alunos matriculados em cursos superiores para mais de 1 milhão e 100 mil matrículas, um aumento de mais de 1000%. Desse total, cerca de 15% estavam matriculados nas Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES), conforme dados do Censo da Educação Superior (INEP, 2014), ou seja, observou-se um crescimento de caráter privado na modalidade EaD em pouco tempo no Brasil. Vê-se na EaD o que ocorre na educação presencial: uma presença intensa do setor privado na Educação Superior, que se materializa no total de vagas ofertadas e preenchidas.

As iniciativas no âmbito da educação pública à distância historicamente foram pontuais, sem muita articulação entre a União, os estados e os municípios. A primeira grande tentativa de coordenar uma ação conjunta de oferta de cursos superiores à distância ocorreu com a Associação Universidade em Rede (UniRede) em 1999, entretanto, não logrou êxito. Barreto (2010) aponta como fragilidades dessa iniciativa a dependência de órgãos governamentais, bem como a dependência de órgãos de fomento para financiamento das bolsas pagas para os profissionais envolvidos. Ou seja, tratava-se de uma iniciativa de caráter “excepcional”, uma vez que reconfigurava a organização do trabalho e do financiamento da Educação Superior

pública. Conforme veremos, essa iniciativa se tornou a marca da EaD nas políticas públicas brasileiras, com impactos significativos na consolidação dessa modalidade de educação no país.

Apesar de a UniRede não ter se consolidado, as discussões sobre a EaD em nível superior em instituições públicas permaneceram. Em 2003 foi constituído o grupo de Trabalho Interministerial, instituído pelo Decreto Presidencial de 20 de outubro de 2003, encarregado de analisar a situação das universidades e apresentar um plano de reforma. Em consonância com a linha teórica adotada no PNE 2001-2010, houve uma direção claramente liberal, no sentido de considerar o aspecto quantitativo da EaD, como potencializadora da ampliação da oferta de vagas no Ensino Superior com custos reduzidos e valorização das técnicas e tecnologias.

Em 2005 foi publicado o documento *Fórum das Estatais pela Educação: Universidade Aberta do Brasil*, com o objetivo de constituir as bases para a organização de consórcios públicos para a oferta da Educação à Distância no Brasil. Esse fórum foi apresentado como uma iniciativa conjunta entre o Fórum das Estatais pela Educação, o Ministério da Educação (MEC) e a Associação dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES).

O teor do texto apresentou a necessidade da democratização do acesso à escola por meio de iniciativas públicas. Há uma interpretação que vincula o acesso à educação, às tecnologias de informação e à comunicação e EaD, como se a integração dessas iniciativas fosse fomentadora automática da melhoria da qualidade da educação. De acordo com o documento:

A estrutura básica da UAB e dos Consórcios deve se assemelhar mais a uma 'fábrica', enfatizando a alta produção de cursos (planejamento curricular e pedagógico; preparação de roteiros de cursos; produção audiovisual; de textos de acompanhamento; atendimento a suporte ao aluno; avaliação do aluno e do curso), via várias formas tecnológicas. (BRASIL, 2005, p. 10)

A consolidação da proposta desse documento se dá com a publicação do Decreto nº 5.800 de 8 de junho de 2006 que dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Esse decreto é um marco nas políticas públicas educacionais, pois institui um sistema nacional para a oferta da Educação à distância, em atendimento aos dispostos no PNE 2001-2010, sobre a necessidade de interiorização da oferta de cursos em todos os níveis e modalidades, dadas as dimensões territoriais do Brasil e a insuficiência do atendimento presencial. Entretanto, não se trata de uma instituição que centraliza a oferta de EaD, mas de um projeto



governamental que fomenta a EaD por meio de convênios firmados entre o governo federal, as instituições públicas de Ensino Superior credenciadas conforme termos do decreto nº 5.622/2005 e os municípios interessados em instalar polos de apoio presencial aos estudantes da EaD. Essas parcerias são firmadas por meio de edital de seleção, disponíveis na página da UAB.

Inicialmente foi implantado em parceria com o Banco do Brasil o curso piloto em Administração Pública, mas o grande foco da UAB é a formação inicial e continuada de professores, haja vista que dos 222 cursos superiores oferecidos em 2008 (GEOCAPES, 2008), 182 eram de licenciatura. De acordo com Mancebo (2015, p. 42), a UAB foi “criada como uma experiência-piloto, rapidamente se institucionalizou e integrou-se definitivamente ao ensino superior brasileiro, de forma apressada, sem nenhum debate qualificado com a comunidade acadêmica”.

Conforme parágrafo único do Art. 1º do Decreto 5.800 de 2006, são objetivos da UAB:

- I - oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica;
- II - oferecer cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- III - oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento;
- IV - ampliar o acesso à educação superior pública;
- V - reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do País;
- VI - estabelecer amplo sistema nacional de educação superior a distância; e
- VII - fomentar o desenvolvimento institucional para a modalidade de educação a distância, bem como a pesquisa em metodologias inovadoras de ensino superior apoiadas em tecnologias de informação e comunicação. (BRASIL, 2006)

Diferente dos modelos implantados em outros países, como a Open University na Inglaterra ou a Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) na Espanha, o Brasil não adota uma universidade aberta única que centraliza as ofertas de cursos à distância, mas sim um sistema descentralizado, desenvolvido por meio de orientações gerais, porém, guardadas a autonomia universitária e as características regionais. Apesar disso, existem algumas discrepâncias, como universidades localizadas em uma região do país que oferecem cursos em diversas outras regiões, apesar da existência de IPES mais próximas das cidades atendidas.

Segundo Barreto (2010), para consolidar a proposta da UAB foi promulgada a Lei nº 11.502, de 11 de julho de 2007, reestruturando essa instituição como “nova” Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), de modo a não apenas incluí-la institucionalmente, mas a conferir-lhe uma espécie de selo de qualidade.



Os resultados preliminares da UAB (SISUAB/CAPES, 2014) mostram uma consistência na política de fomento da EaD por meio de incentivos da União, já que o número de cursos e ofertas tem aumentado substancialmente, havendo hoje mais de 400 cursos superiores autorizados e credenciados com aproximadamente 200 mil alunos no sistema, conforme dados da CAPES (2014). Apesar desses números consideráveis, há poucas informações a respeito do funcionamento dos cursos, como sua qualidade e de seus materiais didáticos, a evasão, as características dos alunos, o perfil dos professores e tutores, etc.

Outro aspecto que chama a atenção é a forma como se dá o financiamento da EaD pela UAB. O Art. 6º do Decreto nº 5.800 de 2006 dispõe o seguinte a esse respeito:

As despesas do Sistema UAB correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, devendo o Poder Executivo compatibilizar a seleção de cursos e programas de educação superior com as dotações orçamentárias existentes, observados os limites de movimentação e empenho e de pagamento da programação orçamentária e financeira. (BRASIL, 2006)

Observa-se, portanto, um risco da UAB manter-se na condição de ação emergencial, não sendo possível às IPES constituir políticas sólidas de oferta da EaD devido à falta de garantia da continuidade do programa, materializada pela prática da política “zig-zag”, conforme afirma Cunha (1991), em que cada governo, ao assumir o poder, descontinua os projetos do governo anterior.

Esse caráter temporário da UAB gera outros problemas de igual gravidade, como o pagamento dos profissionais envolvidos que é feito por meio de “bolsas de estudo e pesquisa” conforme disposto na Lei nº 11.273, de 06 de fevereiro de 2006, e pela Resolução CD/FNDE nº 8, de 30 de abril de 2010.

Essa situação torna extremamente frágil a relação de trabalho e, por conseguinte, a qualidade das atividades pedagógicas. O risco da alta rotatividade é constante, principalmente entre os tutores, que não são, necessariamente, profissionais vinculados às IPES, ainda que o ofício circular DED/CAPES nº 20 de 15 de dezembro de 2011 oriente apenas à contratação de tutores pertencentes ao serviço público. O teor desse ofício, apesar de ser apresentado como uma maneira de resolver problemas trabalhistas, mantém o caráter desregulamentado e instável do sistema UAB, já que os servidores públicos contratados para desenvolver as atividades em geral possuem cargos efetivos que podem chegar a 40 horas semanais, constituindo, dessa forma, uma intensificação do trabalho desses servidores e a diminuição da qualidade de suas atividades (na EaD e no seu vínculo efetivo), em função do acúmulo de funções.

A nosso ver, uma política pública em EaD deve pautar-se, no mínimo, pelas conquistas obtidas nas últimas décadas na educação presencial. Há um forte e correto argumento sobre a necessidade de democratizar a educação pública, entretanto, a expansão da educação pública não pode se pautar por voluntarismos e financiamentos instáveis, sob o risco de promover uma expansão da educação pontuada pelo atendimento quantitativo preconizado por órgãos internacionais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

À medida que a expansão pela EaD se dá por mecanismos de financiamento frágeis, bem como de contratação de profissionais da educação por meio de bolsas de estudo, a modalidade de EaD torna-se significativamente precária, por ir em direção oposta à Constituição Federal de 1988 e à Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, que estabelecem parâmetros mínimos de qualidade para a oferta em qualquer nível e modalidade educacional.

Se recorrermos apenas a um dos parâmetros de qualidade, observaremos o grau do problema. O Artigo nº 67 da LDB de 1996 estabelece o ingresso na carreira do magistério público exclusivamente por meio de concurso público. No sistema UAB, sejam tutores, professores ou outros profissionais envolvidos, não há qualquer garantia trabalhista ou forma de contrato que estabeleça vínculos institucionais dos profissionais. De maneira empírica, trata-se de um processo que ultrapassa a terceirização profissional, porque sequer considera a atividade desenvolvida pelos profissionais da EaD como trabalho, na medida em que tais profissionais recebem bolsas de estudo para essas ações.

## **CARACTERÍSTICAS DOS CURSOS OFERTADOS NO ÂMBITO DA UAB**

Os dados da UAB, disponíveis no portal Geocapes, atualizados até 2008, mostram um atendimento prioritário à formação de professores, conforme disposto parágrafo único do Art. 1º do Decreto nº 5.800 de 2006. Nele, as ofertas de cursos à distância são fomentadas pela UAB ou pelos órgãos públicos, como a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI) e a Secretaria de Educação Básica (SEB). Há também parcerias estabelecidas com associações de área, como a Sociedade Brasileira de Matemática e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

Os dados da Geocapes (2008) mostravam os cursos abertos por meio dos editais específicos, de iniciativa do sistema UAB, sendo que os cursos formados em parcerias com associações e órgãos públicos não aparecem computados. Havia um total de

310 cursos, sendo seis de aperfeiçoamento, 20 de bacharelado, 82 de especialização, 186 de licenciatura, dois de sequencial e 14 de tecnólogo de nível superior. Observa-se, portanto, uma presença maciça de cursos de formação inicial de professores por meio das licenciaturas. No que tange aos cursos de especialização, do total de 82 cursos, 54 são voltados para a área de educação.

Em termos quantitativos, dada a dificuldade de se obter dados precisos quanto ao funcionamento dos cursos vinculados à UAB, observa-se uma ampla expansão na oferta de cursos voltados para a formação de professores. O predomínio da oferta de cursos de formação inicial de professores à distância origina uma série de debates acerca da qualidade desses cursos. Conforme afirma Scheibe (2010), entre os principais argumentos destaca-se o da EaD não possibilitar a vivência universitária, vinculada não apenas nas relações, mas na oportunidade de desenvolver atividades de ensino, pesquisa e extensão.

O argumento parte não da negação da EaD, mas da necessidade de uma formação inicial mais ampla, que permita ao aluno continuar seus estudos em diferentes campos profissionais, sendo indicada a formação inicial à distância para situações em que a modalidade presencial não atinja a população que precisa ser formada.

Essa orientação é materializada no inciso VI do Art. 3º do Decreto nº 6.755 de 2009, que institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências.

Esse decreto estabelece uma série de indicativos acerca da formação inicial e continuada de professores. A CAPES torna-se não apenas o órgão de financiamento e apoio a esses cursos, mas o depositário dos materiais e tecnologias produzidas por eles, no intuito de construir um grande banco de materiais didáticos que passam a ser referência para as novas ofertas. É interessante observar que essa política fomenta a elaboração de cursos de caráter nacional, com riscos de descaracterização regional dos conteúdos.

O decreto indica ainda que a CAPES fomentará a oferta emergencial de cursos de licenciatura e de cursos ou programas especiais dirigidos a docentes que atuam há pelo menos três anos, no âmbito de uma política nacional de formação de professores da educação básica. Tal decreto origina o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR), que atualmente direciona suas ações nas ofertas de cursos superiores presenciais.

O quadro de ofertas dos cursos, segundo o Decreto nº 6.755 de 2009, dar-se-á por meio da análise dos dados do Censo Escolar. A CAPES implantou a Plataforma Freira para o cadastramento dos professores da rede pública, mas a burocracia para a validação das inscrições, que dependia da homologação do professor pela secretaria municipal ou estadual, bem como as instabilidades do sistema, suscitaram modificações nessa estrutura. Atualmente a inscrição do professor é homologada por meio dos dados do Censo Escolar divulgados pela escola. Os processos de seleção são de responsabilidade das IPES, que estabelecem os critérios, apesar de haver um indicativo de se proceder a sorteio quando o número de candidatos é maior do que o de vagas.

Contudo, um dos grandes divisores de água nas políticas de EaD pública são os mestrados profissionais à distância. O primeiro a ser ofertado foi o Mestrado Profissional em Matemática em Rede Nacional (ProfMat) coordenado pela Sociedade Brasileira de Matemática. Atualmente existem inúmeros cursos já aprovados, entre os quais destacamos: Mestrado Profissional em História, Artes, Administração Pública, Física, Letras, Biologia, entre outros. Apesar de a CAPES não mencionar a modalidade à distância em seus ofícios de aprovação, todos os cursos, do ponto de vista legal, funcionam nessa modalidade. O ProfMat é indicado como um curso semipresencial, entretanto, a modalidade semipresencial só está regulamentada na Educação Superior, por meio da Portaria nº 4059/2004, e indica que o percentual máximo da carga horária total do curso oferecida à distância não pode passar de 20%. A portaria nº 289, de 21 de março de 2011, dispõe ainda em seu Art. 1º:

Art. 1º Criar a Bolsa de Formação Continuada destinada a professores da Rede Pública da Educação Básica, regularmente matriculados em cursos de Mestrado Profissional ofertados pelas instituições de ensino superior, devidamente aprovados pela CAPES na modalidade de educação a distância via Universidade Aberta do Brasil (UAB). (BRASIL, 2011)

Pode-se observar no trecho acima uma aparente incongruência nas informações prestadas acerca da modalidade dos cursos aprovados, possivelmente para diminuir a pressão de instituições privadas para a aprovação de cursos nessa modalidade, entretanto, o que observamos é que os cursos funcionam na modalidade à distância, do ponto de vista legal.

O atual PNE 2014-2024 (Lei nº 13.005 de junho de 2014) prevê que ao final do decênio a meta do Brasil é formar 60 mil mestres e 25 mil doutores por ano. A expansão se daria, “principalmente por meio de metodologias à distância como a Universidade Aberta do Brasil

(BRASIL, 2014)”. Nota-se que historicamente houve uma resistência pela aprovação de cursos nesses níveis, entretanto, conforme vimos anteriormente, os atuais programas de mestrado profissional, aprovados com apoio da CAPES, abriram precedentes para a ampliação dessas iniciativas em larga escala para os próximos anos.

### DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO AO ENSINO SUPERIOR: CONTRADIÇÕES DO CRESCIMENTO

A democratização do Ensino Superior, conforme vimos, envolve a ampliação da Educação à Distância. Entretanto, dos mais de um milhão de matriculados, cerca de 150 mil estão em Instituições Públicas de Ensino Superior. Essa é a outra característica da EaD pública. Para além de se configurar, no âmbito público, como educação por projetos, sem que haja uma política sólida de institucionalização da modalidade EaD nas universidades públicas, observa-se, por outro lado, o mesmo fenômeno percebido na educação presencial, ou seja, a maior parte das matrículas se encontram no setor privado.

A democratização da Educação Superior envolve a discussão sobre o seu caráter público e de formação ampla e cidadã. As políticas públicas para a Educação à Distância na última década trouxeram avanços e retrocessos. A ampliação das vagas para a Educação Superior pública, bem como as políticas de formação continuada de professores constituem avanços significativos, entretanto, o retrocesso é a manutenção de um modelo que torna a EaD “provisória”. Dentro dessa provisoriedade corre-se o risco de construir uma modalidade de educação de caráter emergencial, voltada para a resolução rápida de uma demanda por mão de obra qualificada.

O sistema Universidade Aberta do Brasil é o melhor exemplo dos problemas oriundos da expansão da EaD pública: sua forma de funcionamento e financiamento não exigem qualquer nível de institucionalização. O aluno dessa modalidade é considerado distinto em todos os direitos estudantis, haja vista que o Programa Nacional de Financiamento Estudantil (PNAES) indica, em sua regulamentação, não direcionar qualquer recurso financeiro para alunos dessa modalidade. As ações em pesquisa e extensão não são financiadas pelo mesmo motivo exposto anteriormente: o aluno da EaD, em função de ser oriundo de um programa governamental, como o sistema UAB, não é integrado às políticas de pesquisa e extensão e, por conseguinte, não vivencia experiências universitárias completas.

A EaD, nessa perspectiva, ao invés de representar a ampliação da igualdade de oportunidades de acesso ao Ensino Superior, acaba

por recrudescer as características intrínsecas do capitalismo, no seu pressuposto da distinção econômica e no fetiche da mercadoria como produtora de sentidos e de socializações, em um claro movimento de desvalorização do humano frente ao técnico.

O direito à educação, conforme afirma Cury (2002), pressupõe o direito à igualdade e à desigualdade. Igualdade de condições de acesso e permanência na escola, no sentido de se construir uma sociedade na qual a educação seja o espaço das oportunidades. A diferença diz respeito à heterogeneidade, às necessidades específicas dos grupos sociais que adentram a escola, que demandam por atendimentos especiais que, em última instância, representa o reconhecimento da igualdade.

A EaD, portanto, não se configura em democratização da educação caso não contenha orientações claras quanto às dimensões de qualidade e do reconhecimento das especificidades de seus alunos, uma vez que, do ponto de vista político, ela é recomendada como forma de interiorizar a educação e ampliar o acesso da população. Ocorre que a população atendida pela EaD geralmente é aquela mais carente, mais distante dos grandes centros urbanos, das formações mais sólidas e dos professores com mais experiência, já que a maioria dos profissionais direcionam suas atividades para cidades localizadas em regiões metropolitanas.

Em um mundo cuja tônica torna-se cada vez mais a competitividade, por meio do acelerado processo de obsolescência das coisas e dos sujeitos (ARRUDA, 2004), a escola vê também o desafio de compreender a dinâmica de transformações atuais como necessárias para a constituição de uma escola cujas bases não se assentem na distinção de oportunidades que se refletem na vida do cidadão. A igualdade não pressupõe ainda que o simples acesso à educação por meio da EaD seja garantia do direito a uma formação integral e integrada. Não basta oferecer um título na modalidade à distância, caso este seja pensado sob um olhar de diminuição de custos e ampliação do número de formandos, situação que ainda predomina sob a forma de expansão da EaD pública por meio do sistema UAB.

As políticas públicas para a EaD no Brasil, a nosso ver, devem pautar-se no pressuposto de ultrapassar as dimensões apontadas neste texto, com vistas à discussão sobre a modalidade da educação à distância que esteja amparada nas mesmas condições da educação presencial. Isso significa dizer que ela deve ter uma organização sólida, que envolva ensino, pesquisa e extensão, uma clareza quanto ao papel dos diferentes profissionais envolvidos, bem como um amplo processo de institucionalização, para que ela deixe de ser considerada “política emergencial”.

Assim como a primazia da educação presencial é perigosa, no sentido de se desconsiderar políticas e ações de formação inicial em nível superior à distância, a desconsideração das dimensões de qualidade e de consolidação da EaD também são, na medida em que os parâmetros de qualidade não atendem aos direitos conquistados pelos profissionais da educação na Constituição Federal de 1988 e na LDB/1996. Negar uma formação que envolva compreender a complexidade da sociedade e de uma área do conhecimento, pela necessidade de promover um amplo processo de certificação, é negar a cidadania e o direito à participação ativa na sociedade, é promover um novo tipo de preconceito, o de que a EaD deve ser pior do que a educação presencial, promovendo-se, dessa forma, a desigualdade e a marginalização social e econômica daqueles que optam por aquela modalidade de educação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões apresentadas neste artigo buscaram apresentar os problemas evidenciados na Educação à Distância (EaD) pública que a tornam distinta da educação presencial, no sentido de a EaD não oferecer uma educação dentro dos mesmos parâmetros de qualidade que garantam os pressupostos de igualdade à educação preconizados na Constituição Federal.

A oferta de uma educação em mesmo nível, em nosso caso, a educação superior, a partir de parâmetros de oferta, financiamento e práticas pedagógicas diferenciadas, conforme apresentamos neste artigo, pode significar a construção de uma nova perspectiva, segundo a qual a educação presencial é direcionada para a formação das elites e a educação à distância é uma alternativa barata para as camadas populares. O problema, conforme dito ao longo deste texto, não é a modalidade, mas a maneira como ela é tratada pelas políticas públicas brasileiras, com ações direcionadas para o barateamento e a massificação da educação superior no Brasil.

Democratização da educação se difere de massificação da educação na sua origem. A primeira pauta-se pelo dever do Estado de oferecer a equidade aos cidadãos em tudo àquilo que é básico e necessário para a sua integração social. Trata-se de uma dimensão quantitativa, mas que privilegia o aspecto qualitativo da formação, de caráter marcadamente emancipatório e democrático.

O modelo de financiamento do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) fragiliza o trabalho docente, insere um profissional,



o tutor, que desenvolve atividades docentes sem quaisquer garantias constitucionais ou mesmo de reconhecimento de sua atividade laboral. A permanência do sistema UAB dentro dos mesmos parâmetros de sua criação está fomentando um modelo que, pouco a pouco, vai desconstruindo a valorização do professor, à medida que o modelo desse sistema direciona seu olhar e suas ações mais para a massificação da oferta de vagas e menos para a manutenção dos poucos direitos conquistados pelos trabalhadores da educação nas últimas décadas.

Entre os direitos que se tornam inexistentes no âmbito do sistema UAB, podemos destacar: a praticamente inexistência de contratações de professores universitários por meio de concurso; a intensificação de atividades desenvolvidas, fomentada pela dupla jornada de trabalho, proporcionada pela bolsa de estudos do professor que atua na UAB; o pouco reconhecimento das ações de ensino na EaD no contexto do fomento de pesquisa e extensão no âmbito das universidades públicas. Todos esses elementos contribuem para que o modelo do sistema UAB não seja, definitivamente, o modelo a ser seguido pelas políticas públicas brasileiras de Educação à Distância.

## REFERÊNCIAS

- ARRUDA, Eucídio Pimenta. *Ciberprofessor: novas tecnologias, ensino e trabalho docente*. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.
- BARRETO, Raquel Goulart. A formação de professores a distância como estratégia da expansão do ensino superior. *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 31, n. 113, p. 1.229-1.318, out./dez. 2010.
- BRASIL. CAPES. Diretoria de Educação a Distância da CAPES (DED-CAPES). *Dados do Sistema Universidade Aberta do Brasil*. Florianópolis: ESUD, 2014.
- BRASIL. CAPES. *Portaria nº 289*, de 21 de março de 2011. Dispõe sobre a concessão de bolsas para formação de professores em curso de Mestrado Profissional em Rede. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/Decreto/D6755.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Decreto/D6755.htm)>. Acesso em: 16 abr. 2015.
- BRASIL. *Decreto nº 2.494*, de 10 de fevereiro de 1998. Regulamenta o Art. 80 da LDB (Lei nº 9394 de 1996). Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2494.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2012.
- BRASIL. *Decreto nº 5.622*, de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o Art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/decreto/D5622.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/decreto/D5622.htm)>. Acesso em: 20 out. 2012.
- BRASIL. *Decreto nº 5.800*, de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm)>. Acesso em: 21 out. 2012.
- BRASIL. *Decreto nº 6.755*, de 29 de janeiro de 2009. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2009-2010/2009/Decreto/D6755.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2009-2010/2009/Decreto/D6755.htm)>. Acesso em: 21 out. 2012.

- gov.br/ccivil\_03/\_ato2007-2010/2009/Decreto/D6755.htm>. Acesso em: 21 out. 2012.
- BRASIL. *Decreto Presidencial*, de 20 de outubro de 2003. Institui Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de analisar a situação atual e apresentar plano de ação visando a reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/dnn/2003/Dnn9998.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2003/Dnn9998.htm)>. Acesso em: 21 out. 2014.
- BRASIL. DED/CAPEES. *Ofício nº 20*, de 15 de dezembro de 2011. Apresenta decisões e encaminhamentos procedentes do 5º encontro nacional de coordenadores UAB. Disponível em: <[http://www.ufrgs.br/sead/sead-2/legislacao-ead/documentos/Oficio\\_Circular\\_20-2011dedcapes.pdf/at\\_download/file](http://www.ufrgs.br/sead/sead-2/legislacao-ead/documentos/Oficio_Circular_20-2011dedcapes.pdf/at_download/file)>. Acesso em: 12 ago. 2015.
- BRASIL. Fórum das Estatais pela Educação. *Projeto: Universidade Aberta do Brasil*, 2005. Disponível em: <[portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/universidade.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/universidade.pdf)>. Acesso em: 21 out. 2012.
- BRASIL. Geocapes. *Base de dados sobre a pós-graduação e a UAB*, 2008. Dispõe dados sobre o sistema universidade aberta do Brasil (UAB). Disponível em: <<http://geocapes.capes.gov.br/geocapesds/#>>. Acesso em: 22 out. 2012.
- BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB) nº 9394*, de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/19339/ldb\\_10ed.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/19339/ldb_10ed.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 10 abr. 2015.
- BRASIL. *Lei nº 10.172*, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional da Educação (2001-2010) e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm)>. Acesso em: 20 out. 2012.
- BRASIL. *Lei nº 11.273*, de 06 de fevereiro de 2006. Regulamenta a Lei de Bolsas do sistema Universidade do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11273.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11273.htm)>. Acesso em: 15 abr. 2015.
- BRASIL. *Lei nº 11.502*, de 11 de julho de 2007. Modifica as competências e a estrutura organizacional da fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), de que trata da Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e altera as Leis nºs 8.405, de 9 de janeiro de 1992, e 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, que autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11502.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11502.htm)>. Acesso em: 21 de outubro de 2012.
- BRASIL. *Lei nº 13.005*, de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional da Educação – PNE 2014-2024. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)>. Acesso em: 05 maio 2015.
- BRASIL. MEC/INEP/CENSUP. *Censo da Educação Superior 2013*. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/apresentacao/2014/coletiva\\_censo\\_superior\\_2013.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/apresentacao/2014/coletiva_censo_superior_2013.pdf)>. Acesso em: 15 abr. 2014.
- BRASIL. MEC/INEP/CENSUP. *Censo da Educação Superior 2001 a 2007*. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/>>. Acesso em: 15 abr. 2015.
- BRASIL. IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD)*, 2014. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa\\_resultados.php?id\\_pesquisa=40](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=40)>. Acesso em: 14 abr. 2015.
- BRASIL. *Portaria nº 289*, de 21 de março de 2011. Dispõe sobre a concessão de bolsas de formação para professores da rede pública matriculados em cursos de Mestrado Profissional. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/Portaria-n-289-de-21-03-2011-bolsas-professores-mestrado-profissional.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2012.

BRASIL. *Resolução CD/FNDE nº 8*, de 30 de abril de 2010. Altera os incisos I a V do art. 9º, o § 1º do art. 10 e o item 2.4 do Anexo I da Resolução CD/FNDE nº 26/2009, de 5 de junho de 2009, que estabelece orientações e diretrizes para o pagamento de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes da preparação e execução dos cursos dos programas de formação superior, inicial e continuada no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Disponível em: <<http://www.fn.de.gov.br/index.php/rock-res2010/4575-res0830042010/download>>. Acesso em: 20 out. 2012.

BRASIL. Sistema de Informações da Universidade Aberta do Brasil (SISUAB). Brasília: CAPES, 2014.

CUNHA, Luiz Antônio. *Educação, Estado e Democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1991.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. *Caderno de Pesquisa*. São Paulo, v. 38, n. 116, p. 245-262, jul. 2002.

GOMES, C. A. C. A legislação que trata da EaD. In: LITTO, F.; FORMIGA, M. (Org.). *Educação a distância: o estado da arte*. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009, p. 21-27.

MANCEBO, Deise; VALE, Andréa Araujo do; MARTINS, Tânia Barbosa. Políticas De Expansão da Educação Superior no Brasil 1995-2010. *Rev. Bras. Educ.* Rio de Janeiro, v. 20, n. 60, p. 31-50, mar. 2015. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-24782015000100031&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782015000100031&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 04 ago. 2015.

PINTO, Álvaro Vieira. *O conceito de tecnologia*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005. 1 v.

SCHEIBE, Leda. Valorização e formação dos professores para a educação básica: questões desafiadoras para um novo Plano Nacional de Educação. *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 31, n. 112, p. 981-1.000, jul./set. 2010.

**Recebido:** 09/05/2013

**Aprovado:** 11/05/2015

**Contato:**

Eucídio Pimenta Arruda  
Rua Boaventura, 1319, apto. 402, bloco 6. Bairro Liberdade  
Belo Horizonte | MG | Brasil  
CEP 31.270-310