

## **REFLEXÕES SOBRE O FIM DO SISTEMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL COMO FUNDAMENTO PARA O FORTALECIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA NO BRASIL**

**Resumo:** Este artigo tem como objetivo problematizar a fragilidade da Educação a Distância nas instituições públicas de ensino superior e a relação do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) com o enfraquecimento da construção de políticas públicas voltadas para a constituição de uma Educação a Distância pública que tenha como parâmetro o fortalecimento da modalidade em todos os níveis. Inicialmente discute-se como que, apesar de 10 anos de existência do sistema UAB, ainda prevalecem políticas emergenciais de oferta de EaD nas instituições públicas, que se consubstanciam no desenvolvimento de poucas políticas que institucionalizem a EaD. Em seguida, problematiza-se como o sistema UAB, ao direcionar todas as políticas para a formação de professores, acabou por fragilizar a modalidade de EaD nas instituições públicas. Por fim, chega-se à conclusão de que o sistema UAB, apesar de ter sido o fomentador da EaD, tornou-se também o obstáculo para que a EaD consiga se consolidar e ampliar os campos de atuação.

**Palavras chave:** formação de professores, sistema UAB, Educação a Distância.

## **REFLECTIONS ON THE END OF THE OPEN UNIVERSITY SYSTEM IN BRAZIL AS A FOUNDATION FOR THE STRENGTHENING OF PUBLIC POLICIES IN HIGHER EDUCATION IN DISTANCE IN BRAZIL**

**Abstract:** This article aims to problematize the fragility of Distance Education in public institutions of higher education and the relationship of the Open University of Brazil (UAB) system with the weakening of the construction of public policies aimed at the constitution of Public Distance Education (DE) that has as a parameter the strengthening of the modality at all levels. Initially, it is argued that, despite 10 years of existence of the UAB system, emergency policies for the provision of DE still prevail in public institutions, which are consubstantiated in the development of few policies that institutionalize DE. Then, it is problematic how the UAB system, in directing all the policies for the formation of teachers, ended up weakening the modality of EaD in the public institutions. Finally, it is concluded that the UAB system, despite being the promoter of the DE, has also become the obstacle for the DE to be able to consolidate and broaden its scope.

**Keywords:** teacher training, UAB system, distance education.

## INTRODUÇÃO

As políticas públicas em Educação superior a distância no Brasil são razoavelmente recentes na história brasileira, uma vez que observa-se a possibilidade de abertura para a EaD em níveis superiores no art. 80 da LDB de 1996, que obtém a devida regulamentação posteriormente. Tal situação, conforme afirma Arruda (2011) não fora vivenciada até então na história da educação a distância brasileira, cujas iniciativas pautaram-se na maioria das vezes pelo incentivo de EaD em formação supletiva (educação de jovens e adultos – EJA) e formação livre (como os cursos técnicos ofertados pelo Instituto Universal Brasileiro – IUB).

Em 1998 houve a primeira regulamentação da Educação a Distância, por meio do Decreto nº 2494, que foi substituído pelo Decreto 5622 de 2005 e novamente atualizado pelo Decreto nº 9054 de 2017. Não é nosso interesse discorrer acerca dos decretos, mas relacioná-los às políticas públicas para o desenvolvimento da EaD no ensino superior público.

Todos os decretos anteriormente citados atenderam a anseios dos setores público e privado, apesar de que há um certo senso comum acadêmico que relaciona a EaD com a ideia de massificação da formação e atendimento a demandas específicas de instituições particulares que visam diminuir custos e ampliar o potencial de lucros de seus cursos.

De maneira a problematizar essa questão, é interessante nos reportarmos a Moore e Kearsley (2010) que fazem um importante histórico da EaD em nível mundial e a relaciona potencialmente a uma perspectiva na qual a modalidade é mais promotora de democratização do acesso à educação, sobretudo em países de dimensões continentais, como é o caso do Brasil.

Essa perspectiva democratizante foi uma das grandes indutoras das políticas públicas em EaD no Brasil. Pode-se considerar uma primeira grande política pública a constituição da Universidade Virtual Brasileira – UNIREDE, formada por um consórcio de instituições públicas, MEC e órgãos estaduais e municipais que promoveria a ampliação do número de vagas no ensino superior por meio da EaD. Apesar da proposta ter sido discutida em âmbito nacional, ela não encontrou condições favoráveis, sobretudo políticas, que permitiu o seu desenvolvimento. Mais tarde a UNIREDE transforma-se em uma associação de instituições públicas que ofertam EaD.

É, sobretudo, a partir de 2005 que o Brasil inicia uma grande transformação nas políticas públicas em EaD ao fomentar a criação e consolidação do Sistema Universidade Aberta do Brasil, por meio do Decreto 5800 de 2006.

O programa que é o precursor da EaD (Arruda, 2015) no ensino superior público brasileiro pode ser, também, a nosso ver, um dos responsáveis pelo pouco desenvolvimento institucional da EaD nas universidades públicas e a construção de políticas públicas de Educação a distância, em contraposição ao programa consubstanciado pelo sistema UAB que tem como foco principal, reforçado pelos novos editais de fomento, a formação de professores. Dessa forma, pouco tem sido desenvolvido no âmbito da EaD no ensino superior de maneira ampla e, nossa hipótese é a de que o suposto êxito do Programa sistema UAB é também o possível gerador de obstáculos que dificulta um desenvolvimento mais sólido da EaD que a possibilite se tornar uma modalidade desenvolvida de forma independente de programas governamentais específicos.

Este artigo tem como objetivo, portanto, analisar teoricamente os limites e avanços da EaD no ensino superior público e problematizar os obstáculos construídos por meio de um programa longo como o sistema UAB, de maneira a possibilitar a análise e discussão acerca de caminhos possíveis para se retomar a EaD no ensino superior público como uma política consolidada que torne a regular a oferta da modalidade a distância nas instituições públicas de ensino superior (IPES).

Espera-se que os resultados dessa discussão possibilitem construir caminhos para a integração das modalidades presencial e a distância, em uma perspectiva de educação híbrida. Dessa forma, apresentaremos a seguir os argumentos, teorizações e discussões que corroboram.

## A CONDIÇÃO DA EAD COMO SUBCATEGORIA DE ENSINO SUPERIOR DENTRO DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS

A Educação a distância universitária em instituições públicas, resguardadas algumas iniciativas isoladas, como o Projeto Veredas, em Minas Gerais (2002-2005) e o Consórcio Cederj (2001- ), no Rio de Janeiro, historicamente tem seu início em nível nacional a partir da implantação do sistema Universidade Aberta do Brasil. Criado pelo Decreto n. 5800 de 2005, o sistema UAB caracteriza-se por um consórcio de instituições públicas de ensino superior que ofertam cursos superiores a distância, por meio de parcerias com estados e municípios brasileiros, com financiamento dado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal (CAPES).

Diversos autores, tais como Arruda (2015) já abordam a dimensão do sistema UAB ser um programa e não uma política de Estado. Apesar disso, o programa já possui dez anos de existência, tornando-se, provavelmente, um dos mais longevos no campo da educação pública brasileira.

A longevidade pode incorrer em elementos positivos para uma modalidade que historicamente foi marginalizada, entretanto, o longo tempo de existência pode ser um dos fatores de enfraquecimento e talvez até de desconstrução conceitual da modalidade de EaD nas instituições públicas brasileiras.

Dados de inúmeras instituições participantes do sistema UAB, publicizados nos fóruns de discussão do sistema UAB demonstram que, apesar da oferta em larga escala de cursos superiores a distância (algumas instituições já chegaram a ter quase 50% dos alunos matriculados oriundos do programa UAB), há ainda um aparente “descaso” interno, dentre os quais destacamos:

(a) As ações de EaD são ainda restritas a setores, geralmente sob a responsabilidade dos coordenadores do sistema UAB nas respectivas instituições. Isso significa que as iniciativas em EaD dificilmente ultrapassam a indução feita pela CAPES, o que gera, dentre outras coisas, assimetrias nas formas como cursos presenciais e a distância são ofertados nas universidades públicas.

(b) Formação a distância é lacunar no que diz respeito às possibilidades de imersão na pesquisa e na extensão;

(c) Ausência de mobilidade de alunos intermodalidades, ou seja, a possibilidade de alunos migrarem entre cursos presenciais e a distância, ou realizarem aproveitamento curricular por meio da realização de disciplinas em modalidade diferente da qual está matriculado.

(d) Fragilidade nas regulamentações internas das universidades, tais como normas acadêmicas, reconhecimento de encargos de professores, reconhecimento institucional dos cursos a distância e equivalência de participação nas tomadas de decisões cotidianas.

As lacunas e dificuldades apresentadas relacionam-se a uma perspectiva equivocada de se construir parâmetros de funcionamento da EaD razoavelmente diferentes da educação presencial. Trata-se de um posicionamento político, no qual estabelecer as distinções entre modalidades serviria para fortalecer a EaD como modalidade específica.

Essa perspectiva pode ser vislumbrada quando, por exemplo, são construídos internamente normas que diferenciem alunos das modalidades presencial e a distância, ou

se problematizem parâmetros que distanciem o trabalho docente exercido em ambas as modalidades.

A distinção da EaD pode ser pensada sob a ótica metodológica, didática e tecnológica, pois ela apresenta singularidades nesse campo em relação à educação presencial. A dificuldade que encontramos nas singularidades propostas é que ela busca construir parâmetros tão diferentes que acabam por caracterizar a EaD como uma modalidade marginal, uma vez que ela precisa ter a maioria dos percursos distintos.

A setorização de oferta de EaD é um desses exemplos de singularização que enfraquece a modalidade. Em primeiro lugar, fortalece a separação entre presencial e a distância, pois presume que há a necessidade de as modalidades serem discutidas e construídas separadamente. Desconfigura as estruturas institucionais historicamente estabelecidas, que se pautam pela autonomia e democratização das escolhas e proposições pedagógicas. Em geral, a setorização da EaD no âmbito do sistema UAB cria uma dependência de indução externa e, como os tempos dos recursos financeiros são distintos (e bem mais velozes) dos tempos acadêmicos, o risco de ocorrer atropelos institucionais e de haver centralização nas decisões sobre quais cursos abrir ou não é significativamente alto.

Do ponto de vista da formação universitária, a perspectiva formativa posta ao aluno do ensino superior de uma instituição pública é apenas de ensino, uma vez que os incentivos financeiros, como bolsas específicas para pesquisa e extensão são inexistentes como política pública brasileira. As instituições que promovem a pesquisa e a extensão aos alunos de EaD geralmente o fazem por meio de estrangulamento financeiro de recursos anteriormente vinculados a cursos presenciais, em vista da inexistência desse recurso para a modalidade a distância.

Há de se notar um distanciamento entre órgãos federais do mesmo Ministério da Educação quando eles promovem posicionamentos diversos a respeito da oferta de EaD. Por um lado, a CAPES incentiva a EaD pelo sistema UAB, mas o CNPq, faz o inverso em relação à pesquisa, pois proíbe o aluno de EaD ser bolsista de iniciação científica, por considerar que o aluno não pode cumprir com a carga horária de 20 horas semanais que, sob o olhar da agência, só poderiam ser realizados em um espaço físico da Universidade.

Dados do Censo da Educação superior de 2016 mostram que a faixa etária média do aluno ingressante da EaD é de aproximadamente 30 anos, dez anos a mais do que os alunos da educação presencial. Já a idade média dos concluintes é de 35 anos, exatamente 10 anos a mais do que alunos da outra modalidade. Os alunos da EaD possuem outras

especificidades como: serem casados com filhos, já estarem, em sua maioria, no mercado de trabalho, possuírem renda familiar inferior. A permanência do aluno da EaD é, portanto, um grande desafio, pois todos os dados demonstram que os obstáculos para continuar os estudos é alto.

Ocorre que inexistem políticas públicas para manter o aluno matriculado em instituições públicas – na verdade há o inverso -, uma proibição de utilização de recursos financeiros para apoio ao aluno da EaD. Haja vista que o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), não permite que os recursos sejam direcionados aos alunos da EaD.

A assimetria constatada no tratamento dado à EaD em comparação com a educação presencial provavelmente tem implicações importantes na qualidade da formação (que é lacunar em pesquisa e extensão), em índices de sucesso e fracasso (como taxas de evasão, permanência e índices de qualidade vinculados aos resultados obtidos em avaliações disciplinares).

Isso nos leva a problematizar os argumentos mais comuns a respeito da EaD que tratam da suposta falta de qualidade da modalidade. Não é tarefa fácil obter parâmetros que permitam tal comparação, uma vez que as condições, de acordo com o exposto, é bem distinta em ambas as modalidades.

Se considerarmos os mecanismos avaliativos oficiais brasileiros, podemos inferir que a qualidade do ensino é a mesma ou até mesmo superior. A partir de dados coletados no E-Mec entre dezembro de 2017 e janeiro de 2018, (disponível em <http://emec.mec.gov.br>) pudemos perceber que os cursos a distância ofertados por instituições públicas avaliados pelo INEP possuem a mesma nota ou superior aos cursos presenciais. A avaliação do INEP considera não somente o desempenho estudantil, mas também outros fatores, como infraestrutura e corpo docente. Dessa forma, os dados obtidos abrangem os conceitos provisórios de curso (CPC) e o Conceito de Curso (CC). Foram analisados diferentes cursos, como licenciatura em Pedagogia, Matemática, Química, bacharelado em Administração, Geografia, Engenharias etc. Em todos eles as modalidades são compatíveis em termos de notas obtidas nas avaliações.

Apesar dos dados aparentemente serem positivos para aqueles que defendem a modalidade da EaD, eles acabam por reforçar a fragilidade da modalidade nas instituições públicas, pois leva pouco em consideração a consolidação da modalidade do ponto de vista institucional e as estratégias de avaliação só tratam da especificidade no que diz respeito ao resultado das avaliações dos alunos.

As avaliações de infraestrutura, bem como a avaliação de pessoal, na maioria das vezes, trata de condições já existentes voltadas para o atendimento da educação presencial. Por exemplo, os laboratórios existentes, quando avaliados por equipe do INEP, já estão presentes na instituição para atendimento à educação presencial, mas acabam por serem considerados na avaliação de cursos a distância. O equívoco pode ser compreendido na medida em que as atividades presenciais com uso de laboratório ocorrem necessariamente nos polos de apoio presencial. O Decreto nº 9054 de 2017 pode modificar essa situação, na medida em que potencializa o uso da estrutura da sede para a oferta de cursos a distância, mas pode potencializar também a regionalização da oferta de EaD, uma vez que torna a instituição sede responsável por todos os polos de apoio presencial em um contexto no qual municípios e estados são, por meio de acordo de cooperação com a CAPES, os responsáveis financeiros diretos e a matriz orçamentária das universidades públicas não comportam investimento e gastos em estruturas operadas por órgãos diferentes das próprias instituições.

Já a avaliação de pessoal pode encontrar problemas semelhantes, uma vez que os instrumentos do INEP consideram os professores efetivos da instituição como aqueles responsáveis pela oferta do curso e também pelo acompanhamento e avaliação de proposições pedagógicas do curso.

Ocorre que na maioria dos cursos ofertados no âmbito do sistema UAB, os professores não são efetivos, mas provisórios, em situação de efemeridade no curso, uma vez que ele desenvolve atividades pedagógicas estritamente vinculadas ao pagamento de bolsas de professor formador. Ou seja, a situação do professor é muito parecida a de professores “horistas” de instituições privadas. Além do problema inicial, que é a constituição de um vínculo mais sólido entre o professor e o curso, as discontinuidades geradas pela fragilidade dos vínculos docentes fazem com que os cursos ofertados não consigam estruturar-se solidamente no interior das instituições, pois eles sempre vão depender da existência de financiamento externo da CAPES para se movimentarem. Como exemplo, podemos citar a longa ausência de financiamento para oferta de novas turmas pelo sistema UAB, ocorrida entre 2014 e 2017. Inúmeras instituições descontinuaram seus cursos e perderam inúmeros docentes devido à fragilidade de seus vínculos.

Portanto, ainda que os conceitos de curso relacionados aos profissionais envolvidos sejam iguais ou maiores do que dos cursos presenciais, uma análise mais aprofundada irá demonstrar que os cursos não possuem profissionais efetivamente vinculados, mas relacionados ao corpo docente de acordo com o movimento financeiro do programa UAB.

Essas análises nos servem para problematizar as lacunas existentes nas avaliações de cursos superiores no Brasil, bem como problematizar os equívocos ainda cometidos a respeito do desenvolvimento da modalidade EaD no interior das instituições públicas. A ausência de políticas nacionais voltadas para esse desenvolvimento faz com que muitas instituições se aventurem em ações com pouca probabilidade de consolidação, devido ao alto grau de criação de novas normas e diretrizes que colocam a EaD em situação de funcionamento marginal nas instituições públicas. Consideramos que um caminho viável seria um desenvolvimento de modalidade como política pública nacional, conduzido por órgãos responsáveis pelas políticas de ensino superior, como SESU, ANDIFES e outras.

Essa questão nos remete às fragilidades encontradas no que diz respeito às regulamentações internas sobre EaD que acabam por constituírem-se em maiores lacunas e dificuldades de implantação institucional da modalidade.

Conforme afirmado anteriormente, o programa UAB, apesar de ser considerado como tal, impregnou-se de tal maneira nas políticas de EaD das instituições públicas que acabou por se tornar o sinônimo de EaD nessas instituições.

O problema emergente tornou-se a ampliação de ações mais voltadas para a execução de políticas ditadas por regulamentos externos de financiamento, como os decretos de pagamento de bolsas, parâmetros de custo-aluno da UAB e programas de financiamento de inovações pedagógicas específicas.

De maneira geral, essas induções específicas acabaram por enfraquecer as induções gerais sobre EaD, de maneira a não tornar a modalidade sinônimo de um programa específico. Os coordenadores do sistema Universidade Aberta do Brasil, na maioria das vezes, dimensionam seus tempos de trabalho para a execução da política e pouco podem investir na discussão mais ampla sobre EaD como modalidade na instituição em que trabalham.

Como resultado disso, observa-se na maioria das instituições a inexistência ou existência bem frágil de políticas que redimensionem a EaD como modalidade e construa parâmetros de comparação e reconhecimento com a modalidade presencial.

Enumeramos e analisamos as principais políticas e suas fragilidades para a constituição de uma modalidade a distância com ao menos as mesmas condições acadêmicas de funcionamento e avaliação internas.

Em geral, a principal questão a respeito da carga horária das disciplinas diz respeito a qual a equivalência entre uma disciplina presencial e uma a distância. A aparente falta de parâmetro é construída sob uma argumentação frágil de que a ausência física eliminaria o



tempo de trabalho presencial, uma vez que se torna desnecessário ao professor deslocar-se a uma sala de aula para ministrar uma disciplina. Ainda que o argumento relacionado ao tempo de dedicação à produção de recursos educacionais para os cursos seja considerados, argumenta-se de que essa produção não é uma constante, mas pontual em primeiras ofertas da disciplina e em possível alteração de recurso educacional.

O equívoco da argumentação reside na desconsideração dos tempos e movimentos pedagógicos típicos da Educação a Distância. Se, por um lado, o professor não está presente determinados dias da semana para ministrar as aulas, por outro, ele se torna um sujeito ubíquo e desconstrói as possíveis barreiras entre quando ele começa a ser docente e quando termina. Tais elementos estão por demais obscuros e acabam por direcionar o professor a uma dinâmica de trabalho que se intensifica mais do que o trabalho na educação presencial, pois não há parâmetros sobre tempos de resposta a questões enviadas em fóruns de discussão por alunos, ou o tempo mais adequado para promover e romper interações simultâneas ou não com os alunos. O tempo do trabalho, na EaD, revoga todos os demais tempos, como o do lazer, o da família e dos outros espaços extra virtuais e torna-se o condutor de todas as ações docentes.

Portanto, em uma análise preliminar, poder-se-ia afirmar que o tempo de trabalho em uma disciplina a distância, é enormemente superior ao tempo de trabalho na educação presencial. Ocorre que essa premissa também possui problemas, pois, conforme dito anteriormente, o tempo na educação presencial está bem delimitado pelo tempo na sala de aula e o tempo previsto para desenvolvimento de atividades relacionadas. Já o tempo na EaD é toda suposição, previsão, sobre quanto tempo se direcionaria para uma ação docente que se desdobra em inúmeras atividades e interação voltadas para uma massa de alunos que desejam e almejam uma interatividade pessoal, única.

Se se direciona a discussão sobre o tempo de trabalho para as diferenças, dificilmente se chega a uma análise a respeito de qual seria o fio condutor da equivalência. Além disso, trata-se de uma discussão que promove uma separação bem clara entre quem trabalha em uma modalidade e quem trabalha em outra, com riscos iminentes de se construir parâmetros distintos até mesmo para a configuração do que se entende como docência na EaD – o que, diga-se de passagem, poderia ser razoavelmente prejudicial aos docentes devido à falta de um histórico mais intenso de participação coletiva nas discussões que dizem respeito ao trabalho do professor na EaD.

Consideramos que a integração entre as modalidades, com a aparente diminuição daquilo que as diferencia e a integração daquilo que as aproxima pode se constituir no

melhor percurso político para o fortalecimento da Educação a Distâncias no âmbito das instituições de ensino superior públicas. Temos, de um lado, uma modalidade plenamente consolidada, cujos parâmetros de qualidade há muito já foram forjados e, apesar das críticas possíveis, ajudaram a construir uma educação superior pública que se destaca em qualidade das instituições privadas. Portanto, a situação ideal à EaD parte de uma constituição de parâmetros internos que a tornem igual à educação presencial.

Não se trata de uma igualdade conceitual, pois é bem sabido pela produção científica das distinções pedagógicas e metodológicas entre as modalidades. Trata-se de uma igualdade política, que permita a ambas as modalidades desenvolverem estratégias transversais que façam as fronteiras entre uma modalidade e outra diminuírem cada vez mais.

Nessa perspectiva, o melhor parâmetro para se considerar as aulas a distância seria o de dar equivalência à carga horária efetiva da educação presencial, uma vez que, do ponto de vista do trabalho, ambas demandam tempos e movimentos docentes para a elaboração de recursos educacionais. Ambas demandam outros tempos fora da temática propriamente dita resultante do recurso educacional e a Educação a Distância demanda diferentes tempos de atendimento e de conexão aos recursos educacionais em um movimento no qual a aula não tem lugar fixo, mas ocorre em todos os lugares – é ubíqua.

Uma carga horária docente construída sobre esses parâmetros permite internamente a equivalência entre trabalho presencial e a distância. Permite a construção de uma segurança trabalhista na qual professores de ambas as modalidades reconhecem o próprio trabalho e o do outro.

Outro elemento que se anuncia como problemático para a constituição da EaD como uma modalidade efetivamente reconhecida nas instituições públicas diz respeito à documentação que regulamenta as condições de entrada e permanência de alunos nas universidades públicas.

Ainda são poucas as normas de graduação de instituições públicas em todo o Brasil, de acordo com levantamento prévio realizado entre agosto e dezembro de 2017, que preveem o aluno de um curso a distância, bem como reconheça o referido curso como parte contínua do catálogo de cursos da instituição. Os cursos fomentados pelo sistema UAB continuam sendo tratados como cursos emergenciais e, essa definição acaba por direcionar as instituições a uma interpretação sobre a não necessidade de se criar normas gerais que considerem todos os direitos e deveres dos alunos da EaD equivalentes aos alunos da educação presencial.

É razoavelmente comum nas instituições públicas de ensino superior as seguintes situações: alunos da EaD que não podem participar de programas de internacionalização – mesmo que aprovados em processo seletivo interno. Estudantes EaD que não obtêm documentação necessária para solicitar redução no valor de transporte público (talvez pelo entendimento adverso de que estudante a distância não se locomove para qualquer espaço pedagógico, como polo de apoio presencial); estudante EaD que não pode obter pedidos de transferência, obtenção de novo título, continuidade de estudos na mesma instituição em que estudou, pelo fato da EaD não ser regulamentada internamente para permitir essa movimentação direcionada à complementação ou aprimoramento de estudos universitários.

Há de se chamar a atenção de que a legislação vigente deixa claro que não existem distinções entre as modalidades de educação presencial e a distância, motivo pelo qual não há explicação plausível para tais limitações – uma vez que mesmo a ausência de parâmetros em normas de graduação não diminuiria o direito maior que é o do estudante ter a equivalência de título do curso, independente da modalidade.

Percebe-se, portanto, que a manutenção de programas provisórios de EaD pública fragilizam sobremaneira essa modalidade nas instituições públicas, pois não permitem o estabelecimento de estratégias de longo prazo que poderiam trazer à pauta de discussões as características e condições de funcionamento dessa modalidade nas instituições públicas de ensino superior.

A permanência de programas de EaD pública acaba por reforçar o caráter efêmero da EaD nas instituições públicas e não potencializa a discussão interna, fazendo com que a modalidade não obtenha avanços no que diz respeito às condições de oferta, estratégias e metodologias pedagógicas e à sua consolidação institucional.

## SISTEMA UAB, EAD PÚBLICA, FORMAÇÃO DE PROFESSORES E A CONSTRUÇÃO DOS LIMITES INSTITUCIONAIS

Podemos afirmar que a EaD pública em nível superior, ofertada em larga escala a partir do sistema UAB, possui como premissa a formação inicial e continuada de professores. Essa é a diretriz estabelecida pelo decreto nº 5800 de 2005, que estabelece o sistema UAB no Brasil.

Como política de fomento para o crescimento da EaD pública, podemos até inferir que a estratégia voltada para a formação de professores pode ter sido fundamental para a aprovação do sistema UAB como um programa governamental de grande alcance, sem que houvesse maiores resistências que pudesse inviabilizar a proposta.

A temática voltada para a formação de professores alcança razoável eco na sociedade, uma vez que dados do INEP mostram que o Brasil sempre ocupou situação precária e delicada quanto ao índice de professores habilitados para ministrarem aulas nas diferentes áreas do conhecimento.

Dados do Censo escolar de 2016 demonstram uma situação em que se demonstra a grande lacuna formativa do Brasil em termos de qualificação do corpo docente que atende milhões de alunos.

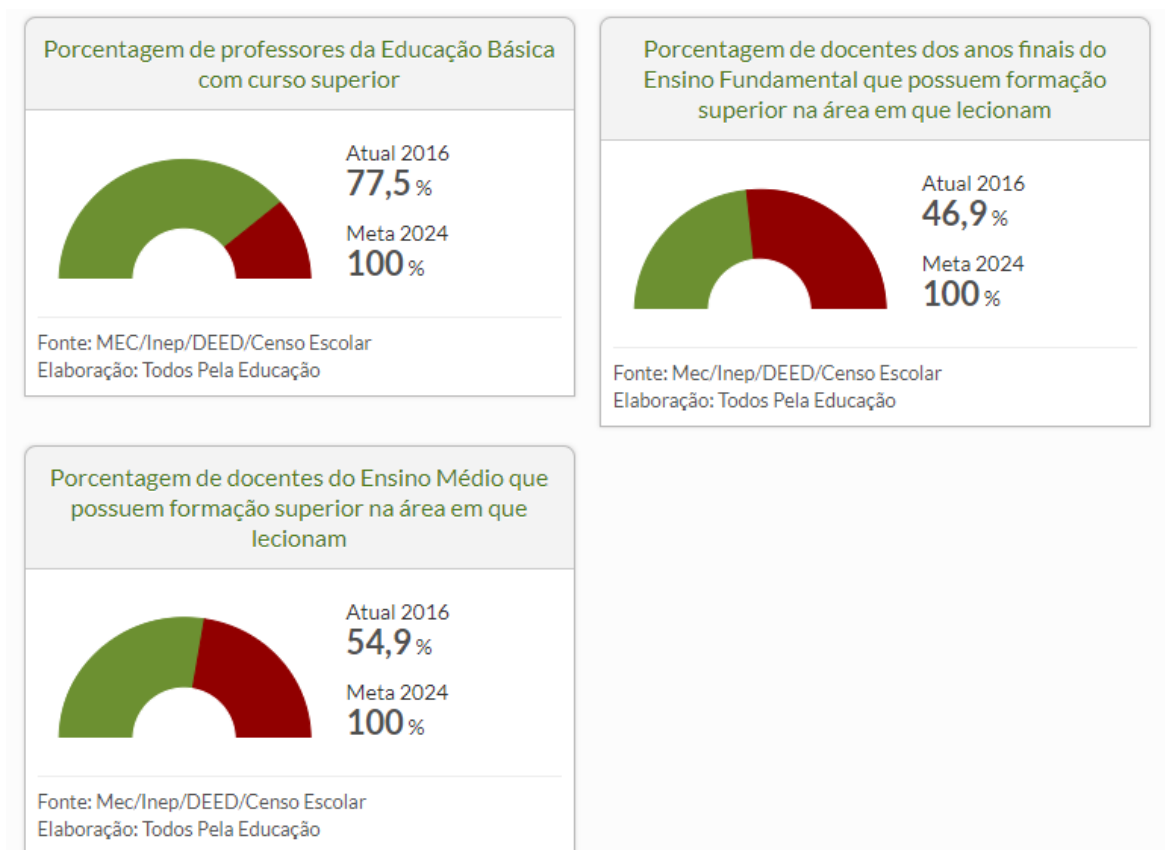


Imagem 1: Dados referentes à Meta 15 – Formação de professores. Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br/metaspne/15-formacao-professores>

Os gráficos anteriores demonstram como aparentemente há muito o que se fazer em termos de formação de professores. O índice mais “simples”, que seria a garantia de formação superior a todos os professores está longe de ser alcançado, pois 77,5% dos professores sequer possuem essa formação mínima. Há de se observar que consideramos a perspectiva de formação em nível médio para professores da educação infantil e anos iniciais da Educação.

Mas o que mostra a fragilidade do país quanto à qualificação dos docentes diz respeito ao baixo percentual de docentes que possuem formação superior na área em que lecionam. O melhor índice é encontrado no ensino médio, em que pouco menos de 55% possuem formação adequada.

Os dados apresentados são de 2016, se considerarmos os dados de 2005 e anteriores, encontraríamos situação de ainda maior fragilização. Estimativas do Ministério da Educação, em 2007, mostravam que cerca de 66% dos docentes do ensino fundamental e médio não possuíam formação adequada para lecionar na disciplina à qual foram contratados.

Os dados estatísticos vêm demonstrando que há uma necessidade urgente de se formar um número maior de professores para atuarem na educação básica brasileira, sob o risco de se promover uma espécie de “apagão” da educação pública, devido à falta de professores ou de qualidade formativa desses profissionais.

São essas estatísticas que corroboram o programa UAB e grande parte dos programas emergenciais voltados para a formação inicial e continuada de professores. Entretanto, apesar de haver números que indicam a necessidade de se formar mais professores, acreditamos que outros elementos precisam ser incorporados para que se possa fazer uma análise mais complexa e sólida a respeito da manutenção de políticas voltadas quase em exclusividade para a formação de novos docentes, ao invés de se dedicarem a outras questões pertinentes à docência, como condições de trabalho, planos de carreira ou melhores condições salariais de entrada na docência.

Pinto (2014) afirma que historicamente o número de vagas para formação de docentes tem aumentado significativamente, enquanto que o número de alunos interessados, bem como o número de formandos tem diminuído consideravelmente. Para se ter uma ideia, na modalidade a distância, somadas as vagas de instituições privadas e públicas, chegou-se a perto de um milhão e seiscentas mil vagas, para um universo de pouco mais de 300 mil interessados e pouco mais de 100 mil concluintes.

A demanda de professores gira em torno de 2,2 milhões de vagas docentes para todas as áreas. Pinto (2014) demonstrou em um amplo estudo dos dados do INEP e do Censo Escolar entre 1990-2010, que, à exceção de Física e Língua estrangeira, para todos os demais componentes curriculares se formou, no mínimo, o número equivalente de vagas docentes demandadas. Logo, em tese, não haveria necessidade de mais programas voltados para a formação inicial de professores, como o sistema UAB.

Claro que não se trata de apenas lançar os dados como se eles nos ajudassem a constatar a baixa necessidade de se criar novos programas de formação docente, uma vez que há uma complexidade não trabalhada que se configura na necessidade de se analisar, por exemplo, onde os professores estão sendo formados e os níveis de movimentações/migrações de profissionais formados em licenciaturas – esta é uma questão para outra análise e artigo.

O que chama a atenção é a força com que o argumento da falta de professores ajuda a desconstruir resistências para a modalidade a distância, em função de uma política pública mais importante, que seria a garantia, pelo Estado, da oferta de formação de professores adequada à necessidade brasileira.

Como forma de iniciar a oferta de EaD em instituições públicas, consideramos que o argumento, do ponto de vista político, é razoavelmente exitoso, uma vez que encontra pouca resistência no campo educacional, apesar de associações de área conhecidas lançarem manifestos contrários à formação inicial de professores a distância. Um número significativo de instituições públicas adere ao sistema UAB movidos pelo discurso da necessidade de formar mais professores para atender regiões do Brasil que até então estavam isoladas do ponto de vista de oportunidades de formação de professores.

Mas, o problema não é, necessariamente, a forma como o sistema UAB é iniciado, mas a ausência de direcionamentos que ultrapassem o argumento inicial e ampliem o conceito de formação profissional em nível superior.

Manter o discurso com o foco na formação de professores ajuda, ainda, a reforçar o discurso de que a Educação a Distância é massificadora e formação de mão-de-obra barata. Haja vista que mais de 60% dos cursos superiores ofertados a distância por instituições privadas são de licenciaturas.

Quando se compara os dados de matrículas e concluintes no Brasil com os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Brasil possui cerca de quatro vezes a média de alunos matriculados nas licenciaturas, quando comparadas a outras áreas do conhecimento, e o dobro de concluintes (Censo da Educação Superior 2016 e Education at a Glance 2017).

Em contrapartida, o Brasil, de acordo com pesquisa Education at a Glance (2017) é o país que apresenta o maior número de alunos por turma, bem como os piores salários, em uma comparação com a mesma OCDE, que tem, dentre seus membros, países com características parecidas com o Brasil, como o México.

Logo, é possível perceber que há a necessidade de se investigar outros motivos que levam o Brasil a ter um número de profissionais formados atuando na educação básica aquém da necessidade do país.

Apesar dos dados direcionarem para uma compreensão de que não faltam vagas para se formar professores no Brasil, ainda assim, o único programa nacional de Educação a Distância brasileiro, o sistema UAB, mantém e reforça uma política de priorizar apenas a formação de professores na oferta de vagas. Não existem análises ou discussões mais aprofundadas que direcionam para uma ampliação do conceito de EaD como fomentadora para a formação profissional geral e não apenas de um determinado campo. Essa manutenção de discurso acerca da possível falta de professores, reforça a perspectiva na qual a EaD cresce e se consolida no Brasil como modalidade voltada exclusivamente para a formação dos mais pobres ou das profissões menos valorizadas.

Uma análise possível é ainda observar que a EaD pode estar sendo tratada como política pública para garantir uma grande reserva de mão de obra docente disponível, uma vez que as condições de trabalho e salariais não são suficientes para manter os profissionais nas respectivas carreiras. Ou seja, ao invés de ser uma política que visa atender uma ausência de professores nas escolas públicas, o investimento na ampliação das vagas para formação de professores no ensino superior pode estar vinculado a uma estratégia de ampliar significativamente o número de professores formados em número bem acima do necessário, para que se possa contar com profissionais suficientes para ocuparem os postos que cada vez mais são abandonados pelos docentes ativos.

A dificuldade, não só do governo federal, por meio da CAPES, mas também das instituições públicas que participam do sistema UAB de se redirecionar o discurso acerca da forma como a EaD vai ser consolidada ajuda a construir o oposto, ou seja, uma fragilização da modalidade e um entendimento institucional de que ela é direcionada para campos profissionais menos nobres e que, portanto, podem ser ofertados por meio de uma aparente formação mais fragilizadas.

Encontramos, portanto, um ambiente nas instituições públicas de ensino superior, que é propício a manter a EaD como modalidade marginal, com todas as limitações e problemas, conforme apresentamos anteriormente.

Sob a política educacional brasileira, trata-se de uma modalidade emergencial, voltada para atender uma demanda específica e temporal – não é pensada para ser permanente. Sob a política interna das instituições públicas de ensino superior, não vale a pena discutir fortalecimento da modalidade, uma vez que o próprio governo federal não

reconhece a sua importância e longevidade. Logo, como política emergencial e com efemeridade prevista, deve assim permanecer, mantendo todas as fragilidades anteriormente apresentadas nesse artigo.

O que se observa, portanto, é que a Educação a Distância pública no Brasil está em um caminho que não a levará para lugar algum como modalidade educacional reconhecida, mas está a garantir o recrudescimento do preconceito e da desvalorização que historicamente esteve junto à EaD.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme vimos ao longo desse artigo, a Educação a Distância pouco avançou em termos de políticas institucionais, seja por meio do Ministério da Educação brasileiro, seja pelas instituições públicas que ofertam vagas de ensino superior pelo sistema Universidade Aberta do Brasil.

A manutenção e reforço da política de formação inicial e continuada de professores pelo MEC e CAPES ajudaram a manter a EaD restrita a determinadas áreas do conhecimento, não sendo possível ampliar-se a discussão acerca das possibilidades da modalidade em outros campos profissionais.

A formação de professores resultou ainda em uma compreensão de que a formação docente, já historicamente desvalorizada, é a única possível de ser feita por meio da EaD – o que leva, por métodos dedutivos, a compreender que a EaD promove precarizações e fragilidades na formação de quem estuda por meio dessa modalidade.

Poucas foram as modificações regulamentares e institucionais que pudessem inserir a EaD em um patamar de, ao menos, ser considerada igual à educação presencial. Na verdade, a falta de esforço nesse sentido resultou em uma marginalização significativa da EaD nas instituições públicas de ensino superior.

Apesar do sistema UAB ter completado dez anos em 2017 e ser a maior política pública de fomento à EaD já vista no Brasil, ela pouco fez para consolidar a modalidade de EaD.

Nesse sentido, consideramos necessário que haja uma mudança radical na política, de maneira a considerar inúmeras áreas de formação ofertadas a distância por meio das instituições públicas. Caso contrário, talvez a melhor política para a EaD pública fosse acabar com o sistema Universidade Aberta do Brasil, para que haja condições de se



discutir o legado deixado nas universidades e que não poderia simplesmente desaparecer. O fim da UAB pode significar um novo e melhor começo para a EaD pública brasileira.

## REFERÊNCIAS

ARRUDA, Eucidio Pimenta; ARRUDA, Durcelina Ereni Pimenta. Educação à distância no Brasil: políticas públicas e democratização do acesso ao ensino superior. **Educ. rev.**, Belo Horizonte, v. 31, n. 3, p. 321-338, Sept. 2015. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-46982015000300321&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46982015000300321&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 10 Feb. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/0102-4698117010>.

BRASIL Decreto nº 9057 de 25 de maio de 2017. Regulamenta o art. 80 da LDB. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9057.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9057.htm). Consultado em 10 de fev. 2018

BRASIL. Censo da Educação Superior, 2016

BRASIL. Decreto 5800 de junho de 2006, Institui 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). Consultado em 10 de fevereiro de 2018.

BRASIL. Decreto nº 2494 de 10 de fevereiro de 1998. Regulamenta o art. 80 da LDB. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2494.pdf>. Consultado em 10 de fev. 2018

BRASIL. Decreto nº 5622 de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o art. 80 da LDB. 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). Consultado em 10 de fev. 2018

MOORE, Michael; KEARSLEY, Greg. Educação a distância: uma visão integrada. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

OECD. Education at a Glance: OECD indicators. OECD Publications, 2017. Disponível em [http://download.inep.gov.br/acoes\\_internacionais/eag/documentos/2017/relatorio\\_educacao\\_at\\_a\\_glance\\_2017.pdf](http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/eag/documentos/2017/relatorio_educacao_at_a_glance_2017.pdf) Consultado em 09 de fevereiro de 2018.

Pinto, J. M. R. (2014). O que explica a falta de professores nas escolas brasileiras? *Jornal de Políticas Educacionais*, n. 15, jan-jun 2014, Disponível em [http://www.jpe.ufpr.br/n15\\_1.pdf](http://www.jpe.ufpr.br/n15_1.pdf). Consultado em 10/02/2018.

