

# **A POLÍTICA DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E A FORMAÇÃO DOCENTE VIA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA (EAD).**

ARAÚJO, Nataniel da V.C. G. UFT (nataniel@uft.edu.br)

## **Resumo:**

Este trabalho analisa a formação docente inserida tendo como foco o contexto da política de expansão da educação superior com ênfase na modalidade a distância (EAD). É feita inicialmente uma análise teórica com autores como Cabral Neto e Castro (2005), Freitas (1999, 2002), Kuenzer (1998), Cury (1992,1999). Analisa-se também as orientações do Banco Mundial (1996), UNESCO (2003) E CEPAL (2014). Como procedimentos, analisam-se dados disponibilizados pelo Censo da Educação Superior do MEC/INEP (2012,2013). Faz-se um comparativo entre as categorias administrativas público e privada, bem como compara-se as modalidades presencial e EAD, constatando-se nas licenciaturas uma utilização predominante da EAD (43,3%) por alunos com faixa etária bem mais elevada do que na modalidade presencial. Por fim, questiona-se a “opção” economicista caracterizada na escassez de alternativas mais democráticas e incentivadora das políticas focalizadas de expansão da educação superior.

## **PALAVRAS CHAVE:**

Formação docente; Política de expansão do ensino superior; Educação a distância (EAD).

## **ABSTRACT**

This paper analyzes included teacher training focusing on the context of the expansion of higher education with an emphasis in distance learning (ODL) policy. A theoretical analysis with authors like Cabral Neto and Castro (2005), Freitas (1999, 2002), Kuenzer (1998), Cury (1992.1999) is initially made. Also analyzes the guidelines of the World Bank (1996), UNESCO (2003) and ECLAC (2014). As procedures, we analyze data provided by the Census of Higher Education MEC / INEP (2012.2013). It is a comparative between the public and private administrative categories and compares the classroom and distance learning modalities, though there is a predominant use in undergraduate distance education (43.3%) of students aged much higher than in classroom mode. Finally, we question the "option" economic characterized the lack of more democratic and supportive of alternative policies focused expansion of higher education.

## **KEYWORDS:**

Teacher training; Expansion of higher education policy; Distance Learning (ODL).

## **Introdução**

Nos dias atuais, os estudos sobre a formação docente no contexto das políticas de expansão da educação superior no Brasil têm adquirido centralidade no sentido de que se encontrem alternativas para o oferecimento de vagas na educação superior, com destaque para as licenciaturas, como elemento que incide diretamente no alcance de metas estabelecidas pelos organismos internacionais, pelos documentos nacionais e pelas demandas da própria sociedade. A realidade nacional aponta que a educação superior tornou-se um nicho estratégico na condição de mercado reservado

para obtenção de lucro em razão do *déficit* histórico e abandono do Estado no oferecimento de políticas públicas efetivas voltadas para a graduação.

Entende-se que a legislação específica, incluindo-se aqui a LDB 9394/96 bem como as legislações complementares, as quais estão sintonizadas com a reforma do Estado na década de 1990 em diante, tem consolidado as bases de orientação neoliberal para a expansão, o aligeiramento, o caráter pragmático e, às vezes, conteudista da ampliação da oferta de vagas e interiorização do ensino superior no Brasil. É nesse cenário ocorre o processo de reestruturação da educação superior, o qual vem capitaneado pelo enlace combinatório predominantemente entre o setor privado e a Educação a Distância (EAD)<sup>1</sup>.

Assim, nosso objetivo se delimita na análise da formação docente inserida nas determinações dos organismos internacionais e da operacionalização nacional da política de expansão da educação superior em suas múltiplas determinações. Parte-se do pressuposto de que essa expansão é engendrada com supremacia para o setor privado e efetivada através do ensino presencial, mas existe uma predominância para a modalidade EAD principalmente nas licenciaturas.

Inseridos em uma discussão mais ampla dentro da reestruturação produtiva, percebe-se nitidamente o posicionamento de algumas organizações internacionais como o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura – UNESCO sobre a utilização da EAD para a expansão da educação superior, inclusive merece destaque a predominância dessa modalidade nas licenciaturas.

Em acordo com Cabral Neto e Castro (2005, p.12), a educação na América Latina vem sendo orientada por estudos da CEPAL. Esse fato se afirma na medida em que “Em conferência na cidade do México (1979) foram definidas as bases do Projeto Principal de Educação (PPE) para a América Latina “[...] com o objetivo delinear uma política educacional que tivesse continuidade no tempo e impacto nas políticas de desenvolvimento [...]”.

Nesse sentido, Oliveira (2000) comenta que a minimização do poder estatal enfraqueceu sua capacidade de elaborar políticas próprias, favorecendo a entrada em cena das agências multilaterais, as quais vêm implementando a reforma política

---

<sup>1</sup> O mais agravante não é exatamente a utilização da EAD, mas qual tipo de EAD posto que esses cursos, via de regra, fetichizam as tecnologias mas oferecem o tipo mais arcaico de EAD cujo fundamento está posto em teleconferências sem interação (conexão na internet) em tempo real reproduzindo assim o modelo taylorista/fordista. Em contraposição a esse modelo arcaico, Silva (2006) defende a utilização da *educação online*, a qual está potencializada pelas tecnologias digitais da cibercultura e constitui em novo ambiente comunicacional em tempo real entre professor e alunos.

neoliberal. A UNESCO, a CEPAL e o Banco Mundial vêm produzindo documentos e financiando projetos em diversas áreas educacionais: curricular e avaliativa, de gestão e financiamento e de utilização da EAD como elemento mediatizador da formação docente.

A esse respeito, Cabral Neto e Castro (2011, p. 20, 21), afirmam que o Banco Mundial orienta a adoção de

Práticas mais eficientes para o capital físico e humano, e a inclusão urgente das novas tecnologias [...] apesar de que o Banco admite que [...] o setor privado (com fins lucrativos) teria problemas para instituir programas de qualidade, principalmente ao se tratar de uma educação de curto prazo, vinculada, preferencialmente, às necessidades do mercado.

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, em documento recente (2014: p. 23) afirma que “[...] la política de aprovechamiento de las tecnologías digitales em el contexto educativo debe concebirse como um política de Estado”. Esta afirmação é bastante clara e incisiva posto que estimula de forma terminante a utilização da EAD não apenas como política de governo, mas como política de Estado dada a sua centralidade nos processos de expansão educativa.

Em relação ao Banco Mundial, destaca-se o que diz o documento *Prioridades y Estratégias para la Educación* (1996) sobre o amplo uso da educação a distância como solução para histórico problema brasileiro da expansão do ensino superior e mais especificamente das licenciaturas. A principal argumentação em defesa dessa modalidade de educação, está relacionada aos custos da mesma, e não no fundamento de uma graduação que vá ao encontro dos sérios problemas de aprendizagem acumulados ao longo dos anos em todos os níveis. Assim, o documento afirma que: “Los programas de educación a distancia para la formación pedagógica em el servicio (y anterior al servicio) suelen ser más eficaces em función de los costos que los programas de enseñanza em internato” (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 91-92).

Já a UNESCO (2003, p. 191) no documento conhecido como “*Relatório Delors*” ou “*Educação: um tesouro a descobrir*”, reafirma uma posição economicista, a qual está claramente acima da efetividade de uma política de expansão da educação superior que contemple outros aspectos. O Relatório declara que “[...] questão da utilização de novas tecnologias na educação constitui uma opção financeira, social e política e deve ser uma das principais preocupações dos governos e das organizações internacionais”.

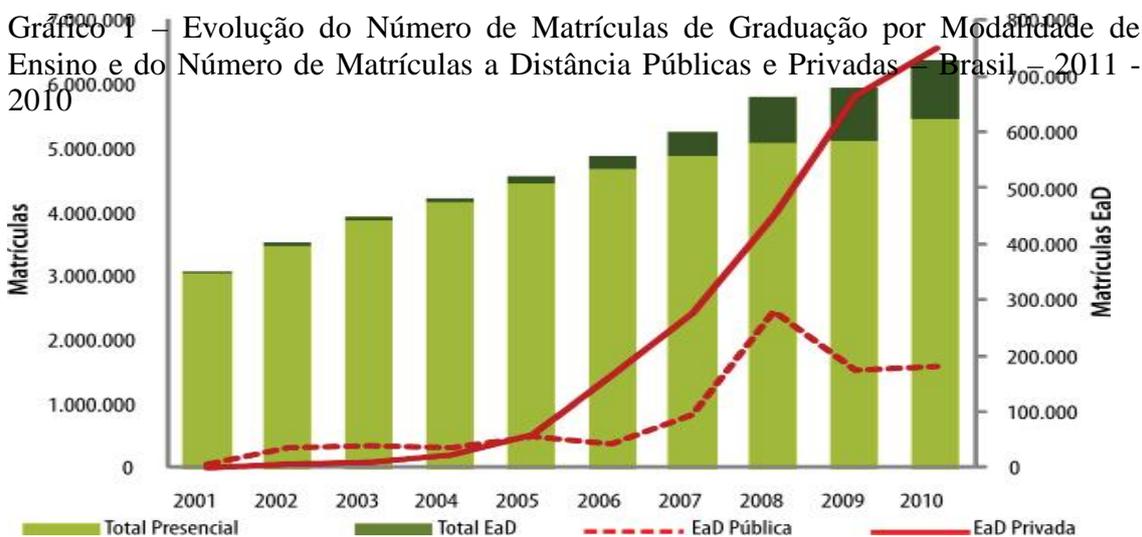
No que diz respeito às configurações da legislação nacional, destaca-se que decorrência dos compromissos que o governo brasileiro assumiu na Carta de Jomtien<sup>2</sup>, passou então a programar políticas para a educação, como na aprovação da LDBEN nº. 9.394/96, a qual possibilitou a utilização da EAD para a expansão da educação superior.

Em acordo com Sousa (2012, 121), a educação superior pela modalidade EAD tem a finalidade de “[...] atender à grande demanda reprimida a baixos custos [...]” mas a grande questão que se levanta está relacionada a qual a melhor formação docente para que se obtenha resultados mais significativos na qualidade dessa formação.

### Metodologia

Do ponto de vista metodológico, após a abordagem teórica de alguns autores sobre a temática, parte-se então para a análise de alguns dados disponibilizados pelo Ministério da Educação – MEC através do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, como um gráfico e duas tabelas, as quais abordam a distribuição dos matriculados por modalidade acadêmica (presencial e a distância), segundo o grau acadêmico (bacharelado, licenciatura e tecnológico); e as medidas de posição para as idades dos matriculados, ingressos e concluintes, segundo a modalidade acadêmica.

### Análise dos resultados



<sup>2</sup> Essa Carta é resultado da Conferência de Jomtien, que ocorreu na Tailândia, em março de 1990, convocada pelos seguintes organismos internacionais: UNESCO, UNICEF, PNUD e pelo Banco Mundial. De acordo com Oliveira (2000, p.105), essa conferência pode ser considerada como a maior referência na formulação de políticas governamentais tomando-se como referência a última década do século passado.

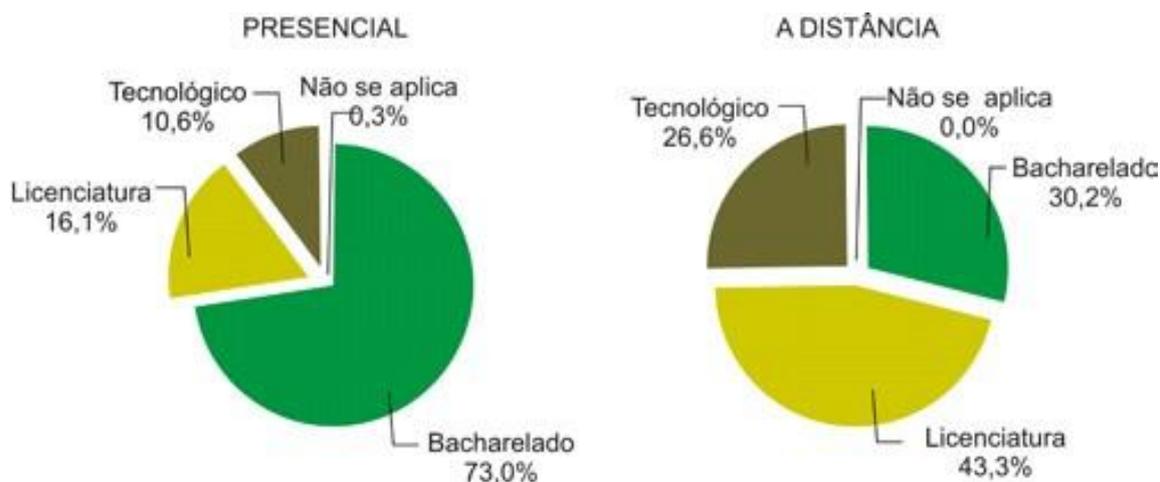
Fonte: MEC/Inep

Em acordo com o Gráfico 1 acima e outros dados disponibilizados pelo INEP (2012, p.42), constata-se que na modalidade EAD o setor privado detém 80,5% do total de matrículas na educação superior, enquanto a categoria pública detém 19,5% das matrículas. Essa constatação do domínio absoluto do setor privado na educação superior brasileira, com ênfase aqui à modalidade EAD, demonstra que a política de educação superior no Brasil sucumbiu à lógica do mercado, sendo a população usurpada pelas práticas neoliberais principalmente em uma área tão vital para o desenvolvimento qualitativo do país.

Em acordo com Freitas (2002), ficam evidentes as orientações dos organismos internacionais em relação a formação docente, especialmente a partir dos anos de 1990. Em consonância com esse discurso, Kuenzer (1998) aponta várias configurações debilitadas dessa reforma educacional. Dentre essas configurações fica claro o interesse dos idealizadores na qualificação da mão-de-obra para o atendimento das necessidades mercadológicas, o que evidencia a importância da produção capitalista. Assim é que essa debilidade da reforma afeta diretamente as políticas de ensino superior no Brasil no que diz respeito à efetivação de políticas de formação docente baseadas nas técnicas, com valorização do imediato, do aplicável e do útil. Nesse sentido, entende-se a operacionalização dessa política de graduação, a qual se apresenta justamente como instrumento focalizado em um contexto de reengenharia do trabalho e do capital, com posicionamento óbvio em favor do capital.

Existe uma observação pertinente que não pode deixar de ser feita nas atuais políticas de expansão da educação superior. Trata-se da relação existente entre a licenciatura e a modalidade EAD. Veja-se o gráfico 2 abaixo.

Gráfico 2 – Distribuição do Número de Matrículas de Graduação por Modalidade de Ensino, segundo o Grau Acadêmico – Brasil – 2011



Fonte: MEC/Inep

Observando-se acima os dados do INEP (2013, p. 57), vê-se comparativamente os percentuais de matrícula por modalidade acadêmica. Destaca-se nessa análise, que a maioria dos alunos na modalidade presencial estão matriculados em bacharelados (73,0 %), seguido das licenciaturas (16,1%) e do tecnológico (10,6%). Já na modalidade EAD esse quadro se inverte, sendo que a maioria dos alunos estão matriculados em licenciaturas (43,3%), seguidos do bacharelado (30,2%) e do tecnológico (26,6%). Ou seja: apenas 16,1% dos professores estão sendo formados pela modalidade presencial enquanto 43,3% estão se formando pela modalidade EAD

Outro dado comparativo que merece destaque entre as modalidades presencial e EAD está relacionado às disparidades da faixa etária dos matriculados.

Tabela 1 – Medidas de Posição para as Idades dos Matriculados, Ingressos (todas as Formas) e Concluintes nos Cursos de Graduação, segundo a Modalidade de Ensino – Brasil – 2011

Matrículas, Ingressos e Concluintes/ Modalidade de Ensino	Medidas de Posição					Número de Observações
	1º Quartil	Mediana	3º Quartil	Média	Moda	
Matrículas Presencial	21	24	29	26	21	5.746.762
Matrículas a Distância	26	32	39	33	30	992.927
Ingressos Presencial	19	22	28	25	18	1.915.098
Ingressos a Distância	25	30	37	32	30	431.597
Concluintes Presencial	23	26	31	28	23	865.161
Concluintes a Distância	29	35	43	36	30	151.552

Fonte: MEC/Inep

Em acordo com o INEP (2013, p. 64), existe uma diferença considerável quando se compara a idade dos alunos dos cursos presenciais com a dos matriculados na

modalidade EAD. A tabela acima destaca que os matriculados nas graduações presenciais, em média “[...] tem 26 anos, e a distância, 33 anos [...] 25% dos matriculados na graduação presencial têm mais de 29 anos e que, na modalidade a distância têm, esse marco eleva-se em dez anos”.

Destaca-se que a existência de alunos com maior idade em cursos na modalidade EAD geralmente atende a um grupo de estudantes que, além de não ter a oportunidade de cursar na idade certa sua graduação, ainda conta com o desafio de ter que trabalhar e estudar simultaneamente. Esse fato, via de regra, intervém diretamente na vida acadêmica dos alunos, os quais têm que dividir o seu tempo entre a atividade profissional, familiar e acadêmica. Sabe-se que nessas condições, a qualidade da formação pode sofrer prejuízo. O mais agravante é que essa maioria está matriculada nas licenciaturas, o que certamente causará impactos dos mais diversos.

Na combinação da implementação dessas políticas de expansão da educação superior fica claro a prevalência no setor privado, a maioria das licenciaturas através da modalidade EAD e alunos com faixa etária mais avançada também na EAD. No que diz respeito às licenciaturas, entende-se que algumas consequências podem incidir diretamente na qualidade da educação básica, que por sua vez, incidirão na qualidade da educação superior retroalimentando um círculo vicioso de baixa qualidade educacional que existe no Brasil. Nessa lógica, concorda-se com a observação de Raposo (2006), quando afirma que, na escolarização como processo de formação docente inicial e suas implicações, toda escola passa a se configurar como uma oficina de formação de professores na medida em que os métodos de ensino não são desvinculados dos conteúdos no processo de aprendizagem, daí o porquê de todo escolarizado ser, potencialmente, um professor ou buscar sua profissionalização na docência.

Segundo Raposo (2006, p. 250), para que esse determinismo seja desfeito, é preciso considerar que a “Educação Básica de baixa qualidade é a base de formação do futuro professor, que sem a devida competência, ingressa nos cursos de licenciatura e retorna à referida Educação Básica”.

Simultaneamente com outros fatores, sabe-se que a formação e profissionalização do professor é potencialmente capaz de melhorar a qualidade da educação básica. O que, de *per si*, implicará em melhora na educação superior, contribuindo assim para que o ciclo se modifique.

Sobre o processo de expansão do ensino superior através da modalidade EAD tanto na categoria pública quanto privada, ressalta-se que os critérios de qualidade podem ser acobertados pela falta de regulamentação ou supervisão sobre o funcionamento dos cursos. A esse respeito, Castro e Segenreich (2012, p.91) afirmam que é recente no Brasil a criação de “[...] normas e regras em matéria de educação superior, principalmente no que se refere à modalidade de ensino a distância e sua utilização na educação superior”. Além de que, afirmam as autoras que a excessiva flexibilização possibilitada pela LDB nº 9.394/96, facilitou o domínio da iniciativa privada além de que “[...] provocou uma expansão desordenada dessa modalidade de educação, em padrões de qualidade frágeis e fora de controle e da avaliação pelos órgãos oficiais competentes”. (CASTRO E SEGENREICH: 2012, p.113)

Atualmente, muitas graduações ainda usam uma tecnologia arcaica na ministração dos cursos. Considere-se que grande parte da educação superior foi entregue nas mãos do setor privado, ao que Freitas (2002, p. 148) alerta, declarando que “A formação em serviço da imensa maioria dos professores passa a ser vista como lucrativo negócio nas mãos do setor privado e não como política pública de responsabilidade do Estado e dos poderes públicos”. Esse movimento confirma o aspecto ontologicamente cleptocrático do capitalismo, tendo como fundamento por parte do capital objetivado, as possibilidades de sua ampliação e da realização de seus interesses.

Com base em muitas análises, Castro (2004, p. 110) afirma que um grande número de estudiosos não recomenda a modalidade EAD para a formação inicial de professores em razão de que “[...] os momentos presenciais têm um lugar fundamental nessa formação, pois o desenvolvimento da capacidade crítica e da produção intelectual deve ser construído dialogicamente entre os profissionais em formação”.

No mesmo tom, somos compelidos por Cury (1992) a um aprofundamento da questão no sentido de que precisamos “[...] dominar com compromisso e competência os recursos que a tecnologia vai disseminando na área da produção e do consumo”. O mesmo autor em outra obra nos insta no sentido de que, o sistema privado vem se candidatando à utilização da eletrônica como meio de difundir cursos e programas através “[...] do ensino semi-presencial, e à distância e paralelamente ao que as agências de fomento fazem com os programas acadêmicos, há uma busca da internacionalização de cursos e programas mais voltados para o mercado”. (CURY: 1999, p. 127)

Ao se contrastar os discursos muitas vezes progressistas dos vários governos com a realidade observada através dos dados analisados acima, observa-se uma implementação rigorosa em caráter nacional das orientações neoliberais dos organismos internacionais no que diz respeito privatização da educação superior e da utilização da EAD como modalidade principal com destaque nos percentuais de alunos matriculados nas licenciaturas docente.

#### Considerações finais

As mudanças educacionais promovidas pela LDB 9.394/96, possibilitou a crescente expansão da educação superior pela iniciativa privada nas duas modalidades bem como possibilitou a predominância da utilização de EAD para a formação inicial docente articulada com as diretrizes internacionais. Elas são motivadas no contexto de um processo mundial de reestruturação capitalista de teor neoliberal sendo geradas seguindo as orientações dos organismos internacionais de maior envergadura como o Banco Mundial.

Deve-se considerar também que essas mudanças em várias áreas e no quadro educacional ocorreram numa perspectiva de política focalizada. Nesse sentido e com base nos dados apresentados, deve-se considerar que tanto a privatização da educação superior quanto a utilização da modalidade EAD foi, de fato, uma “opção” emergencial pela ausência de outras alternativas as quais deveriam ter sido postas pelos governos que se autodenominam democráticos. Em consequência disso, a realidade aponta para o aligeiramento da formação, o que nos leva a questionar a respeito da propriedade dessa expansão da educação superior.

Essa abertura na legislação possibilitou a muitos governos e empresários do ensino a criação de graduações nem sempre bem estruturadas qualitativamente visando principalmente baratear custos e atender às determinações e alcance de índices estabelecidos pelos organismos internacionais e reafirmados nacionalmente.

De fato, a expansão da educação superior no Brasil é uma necessidade histórica com implicações diretas em vários aspectos da vida da população bem como na sociedade brasileira como um todo. A grande questão colocada está no aspecto majoritário da formação docente pela modalidade EAD bem como no aspecto privatizante da expansão superior em um país tão carente de uma formação docente de qualidade que contribua para a melhoria da nossa educação básica.

Defende-se que as políticas de formação docente no contexto da expansão da educação superior se colocam mais do que nunca no cerne das discussões tendo em vista que a EAD tem servido principalmente para a licenciatura, destacando-se que tal combinação não deve ser tratada considerando-se a EAD como “opção” baseada em argumentos de caráter economicista em um país tão rico quanto o nosso, mas paradoxalmente tão explorado pela crescente privatização e abandono do Estado em área tão fundamental, como é o caso da formação docente.

#### Referências bibliográficas

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación**: examen del Banco Mundial. Washington D.C. EUA, 1996.

CABRAL NETO, Antonio; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Reflexões sobre os atuais cenários da política educacional na América Latina. **O público e o Privado**, Fortaleza, n. 5, jan./jun., 2005.

CABRAL NETO, A; CASTRO, A. M. D. A. A supremacia da iniciativa privada na expansão do ensino superior: realidade brasileira e repercussões no RN. *In*: Cabral Neto, A. Nascimento, Ilma V. e Chaves, Vera J.(orgs). **Política de expansão da educação superior no Brasil**: democratização às avessas. – São Paulo : Xamã, 2011.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo e SEGENREICH, Stella Cecília Duarte. A inserção da educação a distância no ensino superior do Brasil: diretrizes e marcos regulatórios. *In*: **Revista Educação em Questão**. v. 42, n.28 (jan/abr. 2012) – Natal, RN: EDUFRN – Editora da UFRN, 2012.

CEPAL. La integración de las tecnologías digitales em las escuelas de América Latina y el Caribe: una mirada multidimensional. Santiago de Chile. Naciones Unidas, 2014.

CURY, Carlos R. J. **O público e o privado na educação brasileira contemporânea**: posições e tendências. Cadernos de Pesquisa. São Paulo n. 81, mai. 1992, p. 33-34

CURY, Carlos Roberto Jamil. O público e o privado no Brasil: fronteiras e perspectivas. *In*: OLIVEIRA, Dalila Andrade e DUARTE, Marisa R.T. **Política e trabalho na escola**: administração dos sistemas público de educação básica. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. **Censo da Educação Superior**: 2010 – resumo técnico. - Brasília, 2012.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. **Censo da Educação Superior**: 2011 – resumo técnico. - Brasília, 2013.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Educação Básica**: gestão do trabalho e da pobreza. Petrópolis: Vozes, 2000.

RAPOSO, Maria da Conceição Brenha. A trajetória da formação docente e suas relações com a Educação Básica. In: CABRAL NETO, Antônio; NASCIMENTO, Ilma Vieira; LIMA, Rosângela Novaes (Orgs.). **Política pública de educação no Brasil**: compartilhando saberes e reflexões. Porto Alegre: Sulina, 2006.

SILVA, Marco (Org.). **Educação online**: teorias, práticas, legislação e formação corporativa. 2. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2006.

SOUSA, Andréia da Silva Quintanilha. Universidade Aberta do Brasil (UAB) como política de formação de professores. In: **Revista Educação em Questão**. v. 42, n.28 (jan/abr. 2012) – Natal, RN: EDUFRN – Editora da UFRN, 2012.

UNESCO. **Educação**: um tesouro a descobrir. 8. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC: UNESCO, 2003. “Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre a Educação para o século XXI”.