

## A (não) presença da Educação a Distância nas políticas públicas contemporâneas para a formação inicial de docentes da Educação Básica

*The absence or presence of Distance Education in contemporary public policies for the initial training of Basic Education teachers*

*La (non) présence de l'enseignement à distance dans les politiques publiques contemporaines de formation initiale des enseignants de l'enseignement de base*

Daniela Erani Monteiro Will<sup>1</sup>  
Universidade Federal de Santa Catarina

Edna Araújo dos Santos de Oliveira<sup>2</sup>  
Universidade do Estado de Santa Catarina

Roseli Zen Cerny<sup>3</sup>  
Universidade Federal de Santa Catarina

**Resumo:** Este artigo analisa aspectos relevantes para a compreensão da presença ou da “não” presença da Educação a Distância nas políticas públicas vigentes na contemporaneidade. O recorte deste estudo compreende desde a Conferência Nacional de Educação de 2010 às Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de professores da educação básica, de 2019. Adotamos como procedimento metodológico a análise documental de textos legais e dialogamos com Dourado, Barreto, Mill e Minto para tecer considerações sobre o movimento da EaD na formação dos professores. Concluímos que, a despeito das resistências e mobilizações para a demarcação e implementação da EaD no ensino superior, as especificidades da modalidade não se fazem presentes nas políticas públicas de formação inicial de docentes de maneira efetiva.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Formação Docente. Educação a Distância.

**Abstract:** This article analyzes relevant aspects to the understanding of the presence or absence of Distance Education in current public policies in the contemporary world. The focus of this study includes from the National Conference on Education - 2010 to the National Curriculum Guidelines for the training of Basic Education teachers - 2019. As methodological procedure, we adopted the documentary analysis of legal texts and dialogues with Dourado, Barreto, Mill and Minto for considerations on the distance education movement in teacher training. We concluded that despite resistance and mobilizations for the demarcation and implementation of distance education in higher education courses, the specificities of this study mode are not effectively present in public policies for initial teacher training.

---

<sup>1</sup> Mestre em Educação, doutoranda no Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. E-mail: [danielamwill@gmail.com](mailto:danielamwill@gmail.com); Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1704103543824013>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1557-2568>.

<sup>2</sup> Doutora em Educação, professora na Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC. E-mail: [ednaoliv@gmail.com](mailto:ednaoliv@gmail.com); Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8367773401726425>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9292-9914>.

<sup>3</sup> Doutora em Educação, professora do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. E-mail: [rosezencerny@gmail.com](mailto:rosezencerny@gmail.com); Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0388841601553817>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7882-8551>.

**Keywords:** Public Policies. Teacher Training. Distance Education.

**Résumé:** Cet article analyse les aspects pertinents à la compréhension de la présence ou de la "non" présence de la l'Enseignement à Distance (EaD) dans les politiques publiques en vigueur aujourd'hui. Pour cette étude, nous avons choisi des documents qui comprend de la Conférence Nationale d'Enseignement de 2010 à la publication des Directives Curriculaires Nationales de 2019. Comme procédure, l'analyse documentaire des textes juridiques et nous avons dialogué avec Dourado, Barreto, Mill et Minto pour analyser le mouvement EaD dans la formation des enseignants. En ce sens, il est souligné que, malgré la résistance et les mobilisations pour la démarcation et implémentation de l'EaD au enseignement supérieur, les spécificités de la modalité ne sont pas effectivement présentes dans les politiques publiques de formation initiale des enseignants.

**Mots-clés:** Politiques Publiques. Formation des Enseignants. Enseignement à Distance.

---

**Recebido em:** 30 de março de 2020

**Aceito em:** 04 de maio de 2020

---

## 1. Introdução

No Brasil, a Educação Básica representa um campo fértil para pensar a formação de professores e é, certamente, um reduto de trabalho de dimensões complexas para os docentes devido às políticas de massificação da educação acompanharem o desenvolvimento socioeconômico do país. Um marco regulatório decisivo para a formação docente nas últimas décadas foi a Lei nº 9394/96 que trata das Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (BRASIL, 1996) que, acompanhando a tendência mundial, determina que os professores de todos os níveis educacionais sejam formados em curso superior. Não obstante, a legislação passa a considerar a educação na modalidade a distância (EaD) uma possibilidade de educação formal globalizadora para todos os níveis de ensino culminando, assim, em outras políticas de expansão da formação docente.

A regulamentação da EaD no ensino superior brasileiro aconteceu por volta dos anos 2000 (a considerar o histórico dos decretos e portarias<sup>4</sup> que regulamentaram a EaD no Brasil) e, ainda assim, é necessário compreender que, até o momento, a modalidade se desenvolve de uma forma bastante diferenciada nos vários contextos onde tem sido adotada. Em nosso país, há um contínuo de percepções, e posicionamentos, que vão desde o preconceito e rejeição, até a aceitação, defesa e exploração dessa modalidade e de todo o seu

---

<sup>4</sup> Decreto nº 5.622/2005; Decreto nº 5.773/2006; Decreto nº 6.303/2007; Decreto nº 5.800/2006; Decreto nº 9.057/2017; Portaria 2.051/2004; Portaria MEC nº 1.016/2007.

potencial para atender interesses mercantilistas ou ainda aqueles advindos de situações emergenciais, como a da crise sanitária gerada pela COVID-19<sup>5</sup>.

É de conhecimento notório que nos anos 2000 o Ministério da Educação (MEC) assume um papel proativo na implementação de políticas de formação de professores para a Educação Básica, institucionalizando-a como um processo formativo de diferentes jornadas educacionais.

Instituiu-se então, em pouco mais de meia década, grandes possibilidades institucionais de formação docente, orientadas pela perspectiva de estabelecimento de um sistema nacional de educação, impulsionada pela criação do programa Universidade Aberta do Brasil pelo Governo Federal.

Com vistas a atender à grande demanda estimada pela Coordenadoria de Aperfeiçoamento do Pessoal do Ensino Superior, órgão do Ministério da Educação (CAPES/MEC) de formação docente das redes públicas em nível superior, o Ministério da Educação cria, em 2006, a Universidade Aberta do Brasil (UAB), com a Lei nº 5.800/06. (BARRETO, 2015, p. 685).

Este sistema, enquanto modo de organização e estruturação administrativa, política e social, se configura como o modelo tradicional de funcionamento do ensino superior já existente no país e, naquele momento, por meio da UAB, se estabeleceu como tal para o alcance da cooperação entre IES públicas, Governo Federal e redes de Estados e Municípios na oferta da educação a distância, com injeção de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Nos últimos quinze anos muitas instituições de ensino superior - as privadas em maior número -, abriram cursos de graduação na modalidade EaD destinados à formação docente. Ademais, além da UAB, outras políticas foram implementadas nesse recorte de tempo. Propomos, aqui, uma reflexão que circunscreve a relação entre a EaD e a formação inicial de docentes acerca destas políticas.

Nosso recorte compreende a Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2010 até a publicação das atuais Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) para a formação de professores da Educação Básica, de 2019. Apresentamos uma retomada histórica das políticas de formação de professores e sua relação com o crescimento da oferta de cursos de licenciatura na modalidade a distância, bem como com o aumento das matrículas no Brasil.

---

<sup>5</sup> A COVID-19 é uma doença causada pelo altamente contagioso coronavírus SARS-CoV-2, que pode avançar rapidamente para quadros respiratórios graves. Por esse motivo, tornou-se uma pandemia mundial no início de 2020 e o isolamento social foi reconhecido pela ciência como a principal medida de controle sanitário e forma de redução da curva de contágio do vírus, para o qual não há vacina ou tratamento específico. Tal medida implicou diretamente em mudanças estruturais em todos os setores no país, incluindo o fechamento das instituições educativas, públicas e privadas, ocasionando na apressada implementação da chamada “educação remota”.

Para tanto, optamos pela pesquisa qualitativa com base documental. As fontes de informações foram as bases de dados do MEC, e Senado Federal, que dão acesso aos programas e legislações formuladas por essas Casas. Além disso, utilizamos informações provenientes do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), como os dados do Censo da Educação Superior e do Censo da Educação Básica que, relacionados aos referenciais teóricos, possibilitaram levantar reflexões sobre as condições em que a EaD é mencionada nesses documentos.

Por fim, apresenta-se um conjunto de sínteses interessadas em discutir a presença da EaD e seus possíveis desdobramentos nas políticas de formação inicial de professores para a Educação Básica no Brasil.

## **2. EAD e formação docente no Brasil: breve revisão**

A EaD não é recente no Brasil e ganha mais visibilidade na década de 1960, com pequenas ações isoladas nas instituições públicas e privadas<sup>6</sup>. Porém, quanto à sua regulamentação, é somente na década de 1990 que surgem as primeiras medidas do governo brasileiro para o reconhecimento da EaD, ainda sem uma legislação específica.

O marco zero da legislação da educação a distância é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, Lei nº 9.394, de 1996, que desencadeou o processo de reconhecimento da EaD no Brasil, gerando uma série de legislações e políticas para esta área. Esta Lei introduz a educação a distância como alternativa de formação regular, em especial nos seus artigos 80 e 87. O *caput* do artigo 80 dispõe que “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”. O artigo 87, inciso III, das disposições transitórias, prevê que “cada Município e, supletivamente, o Estado e a União, deverão realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isto, os recursos da educação a distância” (BRASIL, 1996). Na mesma Lei, em outros artigos, há referências à educação a distância como, por exemplo, os Arts. 32, 47 e 87. A LDB oficializa a educação a distância como uma alternativa de formação regular.

---

<sup>6</sup> Nas décadas de 1940 e 1950 começaram os cursos mais formais, sobre temas profissionalizantes, liderados pelo Instituto Monitor, depois pelo Instituto Universal Brasileiro e pela Universidade do Ar, patrocinada pelo Senac e pelo Sesc. Já nas décadas de 1960 e 1970 surgem várias iniciativas de EAD em projetos para ampliar o acesso à educação, promover o letramento e a inclusão social de adultos e no final da década de 1970 começou em Brasília a primeira experiência de EAD nos cursos superiores. Fonte: <https://www.ead.com.br/ead/como-surgiu-ensino-a-distancia.htm>. Acesso em: maio/2020.

As regulamentações que se seguem à publicação da LDB evidenciam a política do MEC de tratar a modalidade a distância como um sistema paralelo ao presencial, com credenciamento institucional específico até mesmo para as universidades com experiências consolidadas na área. É o caso da Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT), cujo projeto de educação a distância teve origem em 1992 e foi direcionado à formação continuada de professores da Educação Básica. Em 2005, a Universidade desenvolveu o primeiro curso de licenciatura em EaD em nível de graduação, para a formação de professores com atuação nos anos iniciais do ensino fundamental.

A partir destas, e de outras iniciativas, a expansão da oferta de cursos de licenciatura na modalidade EaD cresceu consideravelmente, especialmente a partir da criação da UAB pelo Governo Federal.

A UAB foi criada pelo MEC em 2006 com o intuito de expansão e interiorização da oferta de cursos superiores gratuitos na modalidade a distância em todo o país. Um dos principais objetivos da UAB é propiciar a articulação, a interação e a efetivação de iniciativas entre a União, Estados e Municípios para estimular a criação de centros e programas de formação por meio da criação de polos de educação em regiões isoladas ou com poucas ofertas de cursos superiores gratuitos, em prol da ampliação do desenvolvimento humano em determinadas regiões afastadas dos grandes centros, no intuito de “reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do País” (BRASIL, 2006).

O acesso aos cursos da UAB é para o público em geral, mas, os professores que atuam na Educação Básica têm prioridade na formação, conforme previsto no Decreto nº 5.800 de 8 de junho de 2006, política que instituiu formalmente a UAB no país.

Conforme parágrafo único do Art. 1º do Decreto nº 5.800/2006, o primeiro objetivo da UAB é “I - oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica”, o que demonstra a intenção do Governo Federal em alcançar a meta de formação superior de professores definida na LDB<sup>7</sup>.

Quase em paralelo à instituição da UAB temos a publicação do Decreto nº 5.622/2005, o qual estabeleceu critérios de funcionamento e organização mais claros e específicos para os cursos superiores em EaD, contribuindo para com o desenvolvimento da modalidade. Ainda, segundo Cruz e Lima (2019, p. 9),

o decreto possibilitou um crescimento significativo da EaD, pois, pela primeira vez, a modalidade passou a ocupar lugar de destaque em políticas educacionais, tornando-se, inclusive, política de Estado. Além disso, ela

---

<sup>7</sup> O Art. 87 da LDB (1996), em seu parágrafo 4, afirma que: “até o fim da Década da Educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço”.

passou a ser instrumento de interesse de instituições privadas devido à possibilidade de atender mais alunos no ambiente virtual de aprendizagem e à necessidade de menos investimentos em infraestrutura, como salas de aula, laboratórios e bibliotecas.

Mill (2016), ao analisar cenários, dilemas e perspectivas atinentes à EaD, propõe a seguinte periodização do desenvolvimento da modalidade no Brasil, nas últimas duas décadas: *Pré-1996*, o qual se caracteriza pela gestação e nascimento da EaD na legislação; de 1996 a 2005 compreende o período entre a implementação da LDB e a criação da UAB, marcado, assim, pela organização e ordenamento da modalidade. O terceiro período vai de 2005 a 2015, sendo considerado como *tempos dourados da modalidade* EaD. Para o autor, nesse período há

maior credibilidade na qualidade da formação, investimento público (especialmente financeiro), envolvimento de instituições públicas tradicionais (especialmente as federais, que mais resistiam à EaD), exploração das possibilidades pedagógicas da EaD como estratégia para atingir as metas do novo Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014), entre outros tantos indicativos positivos. (MILL, 2016, p. 439).

Mas, é também nesse período que inicia o cenário de crise político-econômica no Brasil, no qual a EaD passa por reconfigurações. A UAB, por exemplo, tem seu financiamento reduzido e, ao invés de vermos o projeto consolidado nas IES públicas, temos o seu esvaziamento (MILL, 2016).

Apesar desse momento de mudanças significativas, ainda encontramos a expansão da oferta das licenciaturas, à medida que permanecem tanto a necessidade de graduar os professores que atuam na Educação Básica sem a devida formação superior, assim como a de formar novos professores.

Os dados do Censo Escolar da Educação Básica de 2018 (INEP, 2019) confirmam essa necessidade ao indicar que 31,6% dos professores da educação infantil, 22,7% dos anos iniciais do ensino fundamental, 15,7% dos anos finais e 11,3% do ensino médio não são graduados em cursos de licenciatura. Nesse contexto, consta do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2020) que a qualidade do ensino só poderá ocorrer quando houver a valorização dos profissionais do magistério, a qual será alcançada, entre outros aspectos, por meio da ampliação da formação dos docentes, seja ela inicial ou continuada.

Apesar dos avanços dos últimos anos, na educação infantil, nos anos iniciais e finais do ensino fundamental, e também no ensino médio, ainda encontramos um alto percentual de professores sem formação em nível superior, conforme exigido por lei e uma das condições necessárias para alcançarmos melhorias na qualidade da educação básica. Contudo, deixa também um espaço para a atuação das instituições de ensino superior privadas.

Nesse sentido, destacamos um aumento significativo, nos últimos 10 anos, do número de ingressantes em cursos de licenciatura no Brasil, conforme previsto por Dourado (2008), quando afirmou que há a tendência de que o processo de expansão de vagas em cursos na modalidade EaD venha a ocorrer com grande centralidade na área de educação e sob o controle da esfera privada.

De acordo com os dados do Censo da Educação Superior de 2018 (INEP, 2019), podemos observar que 425.331 foi o número de ingressantes nas licenciaturas em 2008 e, 707.048 é o número relativo a 2018, o que representa um aumento de 66%. Quanto ao número de matriculados, também houve um aumento significativo. Em 2008 eram 1.159.750 e, em 2018, 1.628.676, o que representa um crescimento de 40%.

Quanto aos cursos de formação docente, o que recebeu o maior número de matrículas foi o de Pedagogia, com cerca de 747 mil (9%), perdendo apenas para o curso de Direito (cerca de 860 mil), na relação geral de cursos de graduação oferecidos no Brasil.

O mesmo censo indica que o número de matrículas na modalidade a distância continua crescendo, atingindo mais de 2 milhões em 2018, o que representa uma participação de 24,3% do total de matrículas na graduação (INEP, 2019). E, um dos principais responsáveis por esse crescimento são os cursos de licenciatura. Nestes, pela primeira vez na série histórica realizada pelo Inep, o número de matriculados em cursos EaD ultrapassou o da modalidade presencial, sendo 50,2% contra 49,8%, respectivamente.

Tais informações reforçam o expressivo crescimento dos cursos de formação inicial de professores no ensino superior brasileiro, especialmente na rede privada e por meio da EaD. Para Arruda e Arruda (2015), entre 2005 e 2013 observou-se um crescimento de caráter privado na modalidade EaD em pouco tempo no Brasil. Vê-se na EaD uma presença intensa do setor privado na Educação Superior, que se materializa no total de vagas ofertadas e preenchidas.

A recente publicação do Decreto nº 9.057/2017 deve incentivar ainda mais o crescimento de cursos na modalidade a distância na formação de professores e até mesmo a substituição de cursos presenciais. O referido decreto, dentre outros aspectos, libera uma instituição de ensino superior (IES) a ofertar um curso por meio da EaD sem ter o mesmo curso já ofertado na modalidade presencial e afirma que a criação de polos de apoio presencial não necessita de autorização prévia do MEC, desde que a IES obedeça a alguns critérios avaliativos.

Por meio dos dados do censo (INEP, 2019), podemos perceber, ainda, que o crescimento das licenciaturas a distância se faz ainda maior na rede privada, o que está mais relacionado aos interesses mercantilistas do que com a democratização do acesso ao ensino superior ou com a melhoria da qualidade da formação docente.

Nesse contexto de crescimento da oferta de cursos de licenciatura na modalidade a distância, como tem sido a presença da EaD nas políticas de formação docente no Brasil, nos últimos anos?

### **3. A (não) presença da EaD nas políticas públicas voltadas à formação inicial de professores**

Refletir sobre a presença da EaD nas políticas públicas nos leva a pensar diretamente que o papel do Estado continua a ser decisivo em quaisquer desdobramentos. É um papel flutuante, que acompanha os conflitos de determinados partidos governamentais e setores específicos da sociedade na dinâmica que concerne a materialização das ações provenientes das políticas educacionais, incluindo os contextos contemporâneos, esses da lógica urgente, complexa e privatizante.

Para materializar essa percepção, apresentamos nos próximos parágrafos alguns apontamentos a partir da análise de determinadas políticas educacionais que contemplam a formação docente.

A Conferência Nacional de Educação (CONAE<sup>8</sup>) é o evento balizador que influenciou a reformulação do Plano Nacional de Educação (PNE). No documento final da CONAE, consta que a formação dos profissionais da educação deve ser entendida na perspectiva social e alçada ao nível da política pública, tratada como direito e superando o estágio das iniciativas individuais para aperfeiçoamento próprio, com oferta de cursos de graduação, especialização/aperfeiçoamento e extensão aos profissionais da educação pública, em universidades também públicas. Esta política deve ter como componentes, juntamente com a carreira (a jornada de trabalho e a remuneração), outros elementos indispensáveis à valorização profissional. Deve ser pensada como processo inicial e continuado, como direito dos profissionais da educação e dever do Estado (BRASIL, 2010).

De certa forma, as ações indicadas no documento final da CONAE em 2010 já vinham sendo desenvolvidas e continuaram em pleno desenvolvimento no Brasil, por meio do Governo Federal, especialmente pela modalidade a distância.

Entretanto, segundo o documento final da CONAE (2010, p. 83),

---

<sup>8</sup> A CONAE foi um espaço democrático aberto pelo Poder Público para a participação de toda a população no desenvolvimento da Educação Nacional. Foi organizada para tematizar a educação escolar, da Educação Infantil à Pós-Graduação, e realizada em diferentes territórios e espaços institucionais, nas escolas, municípios, Distrito Federal, estados e país. O resultado da conferência foi consolidado no Documento Final que apresenta diretrizes, metas e ações para a política nacional de educação.

A formação inicial deverá se dar de forma presencial, inclusive aquelas destinadas aos/às professores/as leigos/as que atuam nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio, como aos/às professores/as de educação infantil e anos iniciais do fundamental em exercício, possuidores/as de formação em nível médio. Assim, a formação inicial pode, de forma excepcional, ocorrer na modalidade de EAD para os/as profissionais da educação em exercício, onde não existam cursos presenciais, cuja oferta deve ser desenvolvida sob rígida regulamentação, acompanhamento e avaliação. Quanto aos/às profissionais da educação em exercício, sua formação continuada pode, de forma excepcional, ocorrer na modalidade de EAD, nos locais onde não existam cursos presenciais. A oferta de formação deve ser ampliada e contar com a participação dos conselhos estaduais e municipais de educação, a fim de garantir as condições de acompanhamento dessa formação.

Neste trecho do documento final da CONAE fica evidente que ainda há certa restrição à oferta de formação inicial por meio da EaD, quando se indica que ela deve ser realizada apenas de forma excepcional nesta modalidade, ou seja, apenas quando não existir cursos presenciais disponíveis. Contudo, o atual desenvolvimento da EaD no Brasil possibilita que os estudantes escolham esta modalidade não apenas por não existir outra opção de curso, mas também devido às suas características, especificamente: economia de tempo, de deslocamento e ampliação das possibilidades de aprendizagem e desenvolvimento, proporcionadas pelo uso das tecnologias de informação e comunicação, especialmente as digitais.

Ao analisarmos a formulação do documento final da CONAE de 2014, identificamos que a relação entre EaD e formação docente é ainda mais pontual, se comparada com o documento final de 2010. Observamos que o documento de 2014 trouxe raros avanços à reformulação do Plano Nacional de Educação (PNE) no que concerne à EaD.

O primeiro PNE foi proposto para pensar as metas implementadas em 1996 a serem alcançadas no espectro educacional no país e vigorou ativamente entre os anos de 2001 a 2010.

O atual PNE foi sancionado pela lei federal nº 13.005 de 25 de junho de 2014, que aprovou a vigência deste plano decisivo e estratégico para a educação brasileira. Independente da época da renovação das metas do PNE, é importante compreender que essa política trata de

Documento-referência da política educacional brasileira, para todos os níveis de governo. Contempla um diagnóstico da educação no país e, a partir deste, apresenta princípios, diretrizes, prioridades, metas e estratégias de ação para enfrentamento dos problemas educacionais do país [...] (MINTO, 2012).

Assim, o novo plano é composto por dez diretrizes e vinte metas a serem cumpridas no período de vigência da lei. São diretrizes do PNE:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da

cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;  
IV - melhoria da qualidade da educação;  
V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;  
VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;  
VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;  
VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;  
IX - valorização dos (as) profissionais da educação;  
X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental. (BRASIL, 2014).

As diretrizes pouco se modificaram em comparação às diretrizes do PNE anterior. Porém, no PNE (2001-2010) havia uma meta específica para o trato da EaD, a meta 21, que objetivava “expandir ao máximo, no mínimo triplicar, concomitantemente, o número de alunos matriculados em cursos na modalidade a distância de educação profissional técnica de nível médio e de Educação Superior [...]” (BRASIL, 2001), que, na nova legislação, foi suprimida.

Sobre a nova versão da lei, a meta 12, e suas estratégias, é que dialogam diretamente com as premissas da EaD, a saber:

Meta 12: Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público. (BRASIL, 2014).

Podemos perceber que a EaD permanece como estratégia de expansão do ensino superior quando o foco é a educação de jovens e adultos e, quando pensadas a educação profissional, científica e tecnológica, conforme apontam as estratégias 12.2 e 12.4 da meta 12:

12.2) ampliar a oferta de vagas, por meio da expansão e interiorização da rede federal de educação superior, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e do sistema Universidade Aberta do Brasil, considerando a densidade populacional, a oferta de vagas públicas em relação à população na idade de referência e observadas as características regionais das micro e mesorregiões definidas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, uniformizando a expansão no território nacional.

12.4) fomentar a oferta de educação superior pública e gratuita prioritariamente para a formação de professores e professoras para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, bem como para atender ao déficit de profissionais em áreas específicas. (BRASIL, 2014).

O documento técnico do CNE que versa sobre a formação de professores por meio da educação a distância, elaborado em 2014, confirma que desde a proposição do primeiro PNE, a EaD tem sido utilizada como estratégia de expansão e oferta de cursos de formação de professores, tendo no primeiro um viés para o nível superior e médio (CNE, 2014).

Importa destacar a manutenção da preocupação com a formação de professores para atuação na Educação Básica e, para viabilizar tal processo, o MEC atuava, até então, na ampliação das ofertas para esta finalidade.

O cenário atual se modificou, a considerar as mudanças políticas incluindo cortes nas verbas voltadas para a educação, que implicam na suspensão e/ou diminuição de recursos públicos que eram destinados ao setor, como por exemplo, ao Programa Universidade para Todos (PROUNI) e ao Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), passando a ideia que é possível fazer EaD de qualidade com baixo custo. O fato de não haver no PNE qualquer prioridade explícita para o financiamento do ensino superior público, as metas podem representar uma redistribuição de recursos públicos em favor do ensino superior privado e conseqüente precarização da formação nesta modalidade nas instituições públicas e privadas.

Embora seja inevitável a participação da rede privada de educação para que se consiga o cumprimento da meta, corre-se o risco de que os percentuais de expansão relativos às matrículas no ensino superior público sejam obtidos a custo de processos ampliados de precarização das condições de funcionamento, de trabalho e de manutenção da intenção da meta, visto que esta trata de ampliação das matrículas do ensino superior.

Outro documento imprescindível para a discussão sobre a formação inicial de professores é o que aponta as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) para os cursos de graduação.

As discussões sobre a formação dos profissionais do magistério para a Educação Básica tem sido objeto de debates ao longo da trajetória do Conselho Nacional de Educação (CNE). Tal processo, retomado nos anos 90, resultou na aprovação de várias Resoluções direcionadas à formação desses profissionais, como as Diretrizes Curriculares Nacionais, viabilizadas por meio da Comissão bicameral de formação de professores (DOURADO, 2015).

Em 2006 foram aprovadas pelo CNE as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) voltadas para o curso de Pedagogia. Apesar de coincidir com a instituição da UAB, nessas DCN não há referência alguma à EaD, ou mesmo ao uso de tecnologias na formação docente, sendo que a preocupação estava na definição da docência como base comum do curso.

Ainda segundo Dourado (2015), a Comissão bicameral do CNE, recomposta em 2014, retomou os estudos desenvolvidos pelas comissões anteriores, aprofundou os estudos e as discussões sobre as normas gerais e as práticas curriculares vigentes nas licenciaturas, bem como sobre a situação dos profissionais do magistério face às questões de profissionalização, com destaque para a formação inicial e continuada, e definiu como horizonte propositivo de sua atuação a discussão e a proposição de Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial e continuada para todos os profissionais do magistério da Educação Básica, de forma conjunta.

Assim, em 2015, há um único documento com DCN para todas as licenciaturas. Diferente das DCN de 2006, do curso de Pedagogia, a EaD é citada quatro vezes no documento de 2015, mas apenas para destacar as diferentes modalidades para as quais as diretrizes se aplicam, equivalendo-a a outras modalidades como Educação Especial e Educação do Campo, como por exemplo nesse trecho:

Art. 2º As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada em Nível Superior de Profissionais do Magistério para a Educação Básica aplicam-se à formação de professores para o exercício da docência na educação infantil, no ensino fundamental, no ensino médio e nas respectivas modalidades de educação (Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Educação Profissional e Tecnológica, Educação do Campo, Educação Escolar Indígena, Educação a Distância (...)) (CNE, 2015, p. 3).

Em dezembro de 2019 novas DCN para a Formação Inicial e Continuada de Professores da Educação Básica (BRASIL, 2019) foram aprovadas pelo CNE. Porém, diferente das suas antecessoras (2006 e 2015), as DCN atuais foram desenvolvidas, de forma geral, sem o acompanhamento e a aceitação dos educadores engajados à temática da formação, por meio de entidades e associações como a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope<sup>9</sup>) e a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped<sup>10</sup>), por exemplo. Dentre as críticas já formuladas por alguns pesquisadores da área (FREITAS, 2019; FREITAS, 2019) André (2020) cita a “imposição às licenciaturas de uma formação voltada às competências e habilidades individuais em detrimento de um projeto coletivo de educação”, em acordo com o manifesto elaborado pela Anped (2019).

Dado o contexto político, podemos considerar que nas atuais DCN o foco se encontra no exercício da prática docente durante o curso, bem como no atendimento da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) da Educação Básica. Não se considera, nas atuais DCN, que as diferentes formas de desenvolvimento do curso, expressas pelas modalidades presencial e EaD, possam interferir no desenvolvimento do currículo, já que as referências à EaD ou ao uso de tecnologias como instrumentos para a mediação pedagógica, não se fazem presentes. A modalidade aparece nas DCN, mas novamente apenas para destacar que as segundas se aplicam à primeira.

Por outro lado, os apoiadores das DCN atuais, como o Movimento Todos pela Educação, apontam que o enfoque nas atividades práticas na formação docente não pode se efetivar plenamente em cursos EaD. O relatório Formação Inicial de Professores no Brasil, de agosto de 2019, aponta que a maneira pela qual os cursos EaD “estão se expandindo, sem regulação e

---

<sup>9</sup> A Anfope, desde sua criação, em 1980, tem pautado sua luta pela defesa de políticas de formação e valorização profissional que assegurem o reconhecimento social do magistério, seu profissionalismo e profissionalização. Saiba mais aqui: <http://www.anfope.org.br/apresentacao/>.

<sup>10</sup> A ANPED é uma sociedade civil, sem fins lucrativos, fundada em 1976 pela iniciativa de alguns programas de pós-graduação da área da educação. Saiba mais aqui: <http://www.anped.org.br/sobre-anped>.

fiscalização adequadas e com pouca base prática para os futuros professores, gera lacunas relevantes para os futuros docentes do país” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2019, p. 39).

No que concerne ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), (BRASIL, 2009), analisamos os instrumentos de avaliação relativos aos atos de autorização e reconhecimento de cursos de graduação (INEP, 2017). A versão recente desses instrumentos data de 2017.

Nos referidos instrumentos de avaliação, o item específico sobre o estágio - cuja presença se faz obrigatória nas licenciaturas - trata do acompanhamento do mesmo por parte da IES, mas não cita se ele deve ser presencial ou a distância. Além disso, não há referências específicas para a formação docente por meio da EaD. Há indicadores exclusivos para as licenciaturas, e para cursos na modalidade EaD, mas não há indicadores e/ou critérios voltados especialmente às licenciaturas em EaD. Considerando a importância da formação de professores a nível nacional, sendo um projeto de Estado, os instrumentos de avaliação poderiam evidenciar as particularidades da formação docente, visando garantir a qualidade da formação por meio da EaD.

As análises evidenciam a quase ausência da modalidade a distância nas legislações analisadas, contribuindo sobremaneira para o avanço da oferta de cursos de formação de professores por empresas privadas, sem considerar as especificidades da modalidade e contribuindo enormemente para a precarização da formação e, conseqüentemente, para a carreira docente.

#### **4. Considerações finais**

A trajetória da EaD no Brasil nos permite observar que a modalidade ocupa uma posição instrumental estratégica para satisfazer as amplas e diversificadas necessidades de qualificação dos professores da Educação Básica, de forma que possibilita o acesso ao conhecimento daqueles que socialmente estão em desvantagem e que não teriam como, presencialmente, realizar uma formação.

Contudo, as políticas de EaD para a formação inicial de professores, inicialmente marcadas pelo seu caráter emergencial, voltadas ao atendimento de uma demanda de formação superior para aqueles que não poderiam fazê-lo de outra forma, foram flexibilizadas e, juntamente com a mercantilização da educação observada nos últimos anos (e agora a crise sanitária), desencadearam o crescimento vertiginoso do número de matrículas nas licenciaturas a distância, fazendo com que este ultrapassasse o número de matrículas na modalidade presencial.

As reflexões apresentadas nos permitem inferir que parte das políticas educacionais relativas à formação docente negligenciam as especificidades da EaD, ainda que as matrículas para essa modalidade tenham crescido consideravelmente - fator de favorecimento ao mercado de ensino superior privado.

Sobre nosso questionamento inicial, podemos inferir que, apesar da crescente oferta de licenciaturas em EaD, e do número de matriculados, as especificidades da modalidade não se fazem presentes nas políticas públicas de formação inicial de docentes com a mesma intensidade. Parece não haver sintonia entre o crescimento da oferta e a geração de políticas que embasem o desenvolvimento dos cursos tendo em vista a garantia da qualidade da formação, de forma mais específica e contundente. A avaliação dos cursos EaD é desenvolvida por meio do Sinaes, com estratégias e critérios que nem sempre atendem às especificidades, necessidades e à importância que tem a formação dos docentes para o desenvolvimento da Educação Básica.

As reflexões apontadas contribuem para que possamos adotar um olhar crítico acerca das políticas e práticas de formação de professores a distância. Nesse sentido, não cabe refutar a presença da EaD na formação docente, mas ampliar a compreensão crítica quanto ao papel dessa modalidade no ensino superior e, em especial, na formação de professores.

Nosso olhar sobre as políticas de formação de professores e a modalidade a distância é inevitável, pois as legislações são consubstanciais ao trabalho pedagógico e um aspecto constituinte deste trabalho, assim como são textos prescritivos. Portanto, não podem ser vistas como algo externo, mas como condicionantes, em certa medida, de aspectos da organização nas instituições, podendo favorecer, ou inibir, as práticas de formação docente na modalidade a distância.

## 5. Referências

ARRUDA E. P.; ARRUDA, D. E. P. **Educação à distância no Brasil: Políticas públicas e democratização do acesso ao ensino superior.** Educação em Revista, Belo Horizonte, v. 31, n.03, p. 321-338, Jul/Set 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/edur/v31n3/1982-6621-edur-31-03-00321.pdf>. Acesso em 24 abr 2020.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO - ANPED. **Uma formação formatada.** Disponível em: <http://www.anped.org.br/news/posicao-da-anped-sobre-texto-referencia-dcn-e-bncc-para-formacao-inicial-e-continuada-de>. Acesso em 25 abr 2020.

BARRETO, Elba Siqueira. **Políticas de formação docente para a educação básica no Brasil: embates contemporâneos.** Rev. Bras. Educ., Rio de Janeiro, Vol. 20, n. 62, p. 679-701, Jul/Set. 2015. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-24782015000300679](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782015000300679). Acesso em: 29 abr 2020.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: Lei 9.394/96**. Rio de Janeiro: Esplanada, 1998.

BRASIL. **Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm). Acesso em 22 abr 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Decreto n. 5.622/2005**. 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 13 abr 2020.

BRASIL. **Decreto Nº 5.800/2006**. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. 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 25 abr 2020.

BRASIL. **Lei Nº 11.788/2008**. Dispõe sobre o estágio de estudantes. Brasília, 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111788.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111788.htm). Acesso em 15 abr 2020.

BRASIL. **Decreto n. 9.057/2017**. 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). Acesso em 16 abr 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Conferência Nacional de Educação – Documento Final 2011**. Disponível em: [http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento\\_final\\_sl.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf). Brasília, 2010. Acesso em 14 abr 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Conferência Nacional de Educação – Documento Final 2014**. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/doc/DocumentoFina240415.pdf>. Acesso em 25 abr 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Plano Nacional de Educação - Lei nº 010172/2001**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>. Acesso em 15 abr 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Plano Nacional de Educação - Lei nº 13.005/2014**. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>. Acesso em 12 abr 2020.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Desenvolvimento, aprimoramento e consolidação de uma educação nacional de qualidade. Educação a distância na educação superior. Produto 2**. Brasília: MEC/CNE, 2014. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=16511-produto-02-estudo-processo&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16511-produto-02-estudo-processo&Itemid=30192). Acesso em: 17 abr 2020.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Resolução CNE/CP nº 1, de 15 de maio de 2006**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2019-pdf/135951-rcp002-19/file>. Acesso em 27 abr 2020.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Resolução CNE/CP nº 2, de 1 de julho de 2015**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/agosto-2017-pdf/70431-res-cne-cp-002-03072015-pdf/file>. Acesso em 22 abr 2020.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Resolução CNE/CP nº 2, de 20 de dezembro de 2019.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2019-pdf/135951-rcp002-19/file>. Acesso em 11 abr 2020.

CRUZ, J. R.; LIMA, D. da C. P. **Trajetória da educação a distância no Brasil: políticas, programas e ações nos últimos 40 anos.** *Jornal de Políticas Educacionais*, Curitiba, v. 13, n. 13, abr. 2019. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/64564/38229>. Acesso em 24 abr 2020.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação superior a distância: novos marcos regulatórios? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 104, out. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v29n104/a1229104>. Acesso em 15 abr 2020.

DOURADO, Luiz Fernandes. Diretrizes curriculares nacionais para a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério da educação básica: concepções e desafios. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 36, nº. 131, p. 299-324, abr.-jun., 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v36n131/1678-4626-es-36-131-00299.pdf>. Acesso em 28 abr 2020.

FREITAS, Luiz Carlos de. BNC da Formação é homologada. **Avaliação educacional - Blog do Freitas**. Nov. 2019a. Disponível em: <https://avaliacaoeducacional.com/2019/12/21/bnc-da-formacao-e-homologada/>. Acesso em 29 abr 2020.

FREITAS, Helena Costa Lopes de. **Formação de Professores - Blog da Helena**. Nov. 2019b. Disponível em: <https://formacaoprofessor.com/>. Acesso em 29 abr 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. **Instrumento de Avaliação de Cursos - presencial e a distância.** Brasília: INEP, 2017. Disponível em: <http://inep.gov.br/instrumentos>. Acesso em 25 abr 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. **Resumo Técnico: Censo da Educação Básica 2018.** Brasília: INEP, 2019. Disponível em: [http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/censo\\_escolar/resumos\\_tecnicos/resumo\\_tecnico\\_censo\\_educacao\\_basica\\_2018.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/resumos_tecnicos/resumo_tecnico_censo_educacao_basica_2018.pdf). Acesso em 29 abr 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior 2018.** Brasília: INEP, 2019. Disponível em: <http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em 25 abr 2020.

MILL, Daniel. Educação a Distância: cenários, dilemas e perspectivas. **Revista Educação Pública**, Cuiabá, v. 25, n. 59/2, p. 432-454, 2016. Disponível em: <http://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/educacaopublica/article/view/3821>. Acesso em 12 abr 2020.

MINTO, Lalo W. Educação superior no PNE (2014-2024): apontamentos sobre as relações público-privadas. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 23, e230011, 2018. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-24782018000100208&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-24782018000100208&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 29 abr 2020.