
Licenciatura em Pedagogia na modalidade EaD: dilemas e tensões à luz das normativas

Graduation in Pedagogy in the on-line modality: dilemmas and tensions in light of the regulations

Vâner Lima Silva^{1*}, Angela Maria Martins²

RESUMO

A oferta de graduação na Educação a Distância é bastante expressiva no Brasil, conforme Censo da Educação Superior, 2020. Este artigo analisa parte do escopo normativo referente à Pedagogia na modalidade EaD. A pesquisa integra uma investigação maior, que trata da oferta da licenciatura em pedagogia EaD no Estado do Tocantins. Trata-se de estudo qualitativo e exploratório, realizado a partir de pesquisa documental no Diário Oficial da União. O recorte temporal do estudo em pauta inicia-se a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996, até aos instrumentos legais vigentes. Os referenciais de análise se baseiam em Santos (2004), Saviani (2018), assim como em documentos oficiais (BRASIL, 2020). A análise permite identificar que as recentes alterações na legislação são consideradas por entidades acadêmico-científicas e estudiosos, inadequadas ao ensino público e de qualidade. Considera-se a potencialidade dos recursos tecnológicos como ferramentas complementares ao processo educacional, porém, há necessidade de investimentos nas tecnologias, metodologias e, principalmente, em uma legislação mais objetiva, que estabeleça parâmetros mínimos para a oferta da licenciatura em pedagogia.

Palavras-chave: Educação a Distância; Pedagogia; Formação de professores; Políticas públicas em educação.

ABSTRACT

The offer of graduation in Distance Education is quite expressive in Brazil, according to Census of Higher Education, 2020. This article analyzes part of the normative scope referring to Pedagogy in the distance education modality. The research is part of a larger investigation, which deals with the offer of a degree in distance education pedagogy in the State of Tocantins. This is a qualitative and exploratory study, carried out from documentary research in the Official Gazette of the Union. The time frame of the study in question starts from the Law of Directives and Bases of Education (LDB) of 1996, until the current legal instruments. The analysis references are based on Santos (2004), Saviani (2018), as well as on official documents (BRASIL, 2020). The analysis makes it possible to identify that the recent changes in the legislation are considered by academic-scientific entities and scholars to be inappropriate for public and quality education. The potential of technological resources is considered as complementary tools to the educational process, however, there is a need for investments in technologies, methodologies and, mainly, in a more objective legislation, which establishes minimum parameters for the offer of the degree in pedagogy.

Keywords: On-line education; Pedagogy; Teacher training; Public policies in education.

¹ Universidade Cidade de São Paulo Unid. C.

*E-mail: vanerlima.ifet@gmail.com

² Fundação Carlos Chagas - FCC.

INTRODUÇÃO

Este artigo busca analisar parte do escopo legal brasileiro que lastreia a oferta da graduação em Pedagogia na modalidade EaD, visto a crescente demanda por cursos superiores neste formato nas últimas duas décadas. Esta pesquisa é parte de uma investigação maior, que busca investigar a licenciatura em Pedagogia EaD, especificamente no Estado do Tocantins, um dos precursores na oferta massiva deste curso de formação de professores virtualmente, sendo inclusive, o estado que chegou a possuir em uma instituição pública estadual, o maior número de matrículas na modalidade EaD na primeira década dos anos 2000, chegando a ter mais de 100 mil matrículas em todo o país (MAIA, 2009).

Estudar a legislação atual que regulamenta a EaD permite compreender avanços e retrocessos nessa área, sendo de extrema importância a discussão sobre o assunto, visto o número de estudantes na modalidade digital crescer ano após ano, formato no qual a maior parte dos estudantes de licenciaturas se forma. Ao se adentrar nos pormenores das leis, decretos e resoluções, percebe-se que é necessário trabalhar em dispositivos que saiam da seara genérica de qualidade e fundamentar o que de fato se espera dos cursos realizados no formato EaD. Faz-se necessário, ainda, repensar a oferta dos cursos exclusivamente virtuais, potencializados com a pandemia da COVID-19. (GUSSO *et al*, 2020).

METODOLOGIA

Trata-se aqui de pesquisa com abordagem qualitativa, de natureza exploratória, a partir da análise documental da legislação educacional brasileira, com um olhar mais específico para a formação de professores na modalidade EaD, em especial ao curso de pedagogia.

Para Yin (2016) a pesquisa qualitativa

[...] procura coletar, integrar e apresentar dados de diversas fontes de evidência como parte de qualquer estudo. A variedade provavelmente será uma decorrência de você ter que estudar um ambiente da vida real e seus participantes. A complexidade do ambiente de campo e a diversidade de seus participantes provavelmente justificam o uso de [...] documentos e artefatos. (YIN, 2016, p. 31)

Para Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009, p. 06) a pesquisa bibliográfica é muito próxima da documental, sendo que:

[...] a pesquisa bibliográfica remete para as contribuições de diferentes autores sobre o tema, atentando para as fontes secundárias, enquanto a pesquisa documental recorre a materiais que ainda não receberam tratamento analítico, ou seja, as fontes primárias. Essa é a principal diferença entre a pesquisa documental e pesquisa bibliográfica.

A pesquisa documental foi realizada na *internet*, a partir da análise de documentação disponibilizada em sítios oficiais do Governo Brasileiro, como o Portal da Legislação do Governo Federal, o sítio do Ministério da Educação, dentre outros órgãos oficiais relacionados à educação, como o Conselho Nacional da Educação (CNE), órgão responsável pelas Resoluções e Pareceres que normatizam as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada de Professores da Educação Básica, bem como foram realizadas consultas a sites de associações científicas e outras entidades sociais.

A pesquisa relacionada à legislação, tem como marco inicial, o ano de 1988, em que se dá a vigência da mais recente Constituição Federal Brasileira, nossa Carta Magna, documento que prevê a participação ativa da sociedade na gestão dos recursos e políticas públicas. Abaixo, no Quadro-1, constam os principais elementos legais vigentes sobre o tema, tendo como ponto de partida a LDB de 1996.

Quadro-1 - EaD na Legislação Educacional Brasileira

LEIS	DECRETOS	PORTARIAS	RESOLUÇÕES	REFERENCIAIS
9.394/1996; 10.172/2001; 12.056/2009	2.494/1998; 5.622/2005; 5.773/2006; 6.303/2017; 9.057/2017 e 9.235/2017	301/1998; 2.253/2001; 335/2002; 2.051/2004; 4.059/2004 e 2.201/2005	CNE/CEB 1/2016	Referenciais de qualidade para cursos a distância de 1998 (Não implementado) e Referenciais de Qualidade para Educação Superior a Distância (2007) - vigente

Fonte: Elaborado pelos autores (2022) com dados do Governo Federal

FUNDAMENTAÇÃO LEGAL DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL

Em 2022, a Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, completa 26 anos em vigor, e o seu artigo 80 introduz a educação a distância nos diversos níveis de ensino formal. A primeira regulamentação do

referido artigo foi por meio do Decreto 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, que caracteriza a EaD como

"[...] uma forma de ensino que possibilita a auto-aprendizagem, com a mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados, apresentados em diferentes suportes de informação, utilizados isoladamente ou combinados, e veiculados pelos diversos meios de comunicação (BRASIL, 1998)

O Decreto 2.494 de 1998 informa a necessidade de as instituições de ensino serem credenciadas para a oferta de cursos na modalidade a distância, com a informação de que os programas de pós-graduação stricto sensu (mestrado e doutorado) terá oferta na modalidade em regulamentação específica (BRASIL, 1998).

Em 2005 o Decreto 2.494/98 com seus 13 artigos é revogado, para dar lugar ao Decreto 5.622 de 2005, com o total de 37 artigos, passando a conter mais detalhes e exigências para a oferta de cursos na modalidade EaD, como por exemplo, momentos presenciais para determinadas atividades: avaliações, estágios, defesas de trabalhos de conclusão de curso e momentos em laboratórios (BRASIL, 2005). No período de vigência do Decreto 5.622/05, o país passou por um período de crescimento da oferta da modalidade, com destaque para os cursos superiores de graduação.

O Decreto 5.622/05 caracteriza a educação a distância como

"[...] modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos (BRASIL, 2005).

A redação do decreto 5.622/05 inclui professores e estudantes desenvolvendo atividades educativas na caracterização da modalidade. Diferentemente do Decreto 2.494/98, utiliza os termos ensino e aprendizagem, substituindo o termo anterior: autoaprendizagem. Isso ressalta a relação do professor com os estudantes, diante de uma mediação por tecnologias.

Durante a vigência do Decreto 5.622/05, a Secretaria de Educação a Distância – MEC implementou o documento chamado "Referenciais de Qualidade para Educação Superior a Distância" em 2007, que não tem poder de Lei, porém, trata-se de um documento norteador para que as instituições de educação superior possam se basear na

implementação e manutenção de seus cursos. Antes deste documento, existiu um anterior, chamado "Referenciais de Qualidade para Cursos a Distância" criado em 2003, porém, este não foi implementado. O documento de 2007 está em vigor, apesar de a Secretaria de Educação Superior ter instituído um Grupo de Trabalho – GT para a criação de um novo referencial, por meio da Portaria 50 de 2018, com representantes de mais de 30 entidades. O GT teve o prazo de 240 dias (já com prorrogação) para apresentar a versão final.

Segundo Trindade (2019, p. 08), “o relatório final do grupo de trabalho foi entregue para análise [...] ao novo secretário da Secretaria de Educação Superior”. O autor informa que "o documento foi revisto considerando seis eixos temáticos: Processos formativos, Meios, Inovação, Recursos humanos, Avaliação e Entregas/Resultados". Apesar de o documento ter sido finalizado pelo GT e entregue ao Secretário da Educação Superior, ainda não está disponível na *internet*, nos portais do Ministério da Educação e/ou quaisquer outros sites do Governo Federal.

O Decreto 5.622/05 foi revogado pelo Decreto 9.057/17, que contém 25 artigos e simplifica algumas regras para que as instituições de ensino possam abrir novos cursos superiores na modalidade, como por exemplo, o credenciamento para a oferta exclusiva na modalidade EaD. O referido Decreto dá maior autonomia para as instituições, conforme sua organização administrativa.

No Decreto 9.057/17, a modalidade EaD ganha novos contornos, com a seguinte caracterização

[...] considera-se educação a distância a modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorra com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolva atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos (BRASIL, 2017, p. 01).

A sua redação traz como novidade a inclusão na caracterização da EaD dos seguintes itens: pessoal qualificado e políticas de acesso. Trata-se de demandas não especificadas no referido decreto de como isso deve ser feito pelas instituições.

A Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, cria o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), regulamentação ainda em vigência, porém, modificada da sua concepção original ao longo do tempo, na medida em que diferentes governos reformularam a sua aplicação prática (COSTA; OLIVEIRA; GOMES, 2020).

Segundo COSTA; OLIVEIRA; GOMES (2020), desde a criação do Sinaes em 2004, destacam-se três momentos da legislação sobre a regulação educação superior

O primeiro, especialmente no governo Lula da Silva, de maior centralização da regulação e regulamentação na esfera federal, com ênfase em critérios e processos de controle da qualidade e com maior atuação nos processos de supervisão e avaliação, contrapondo-se, em grande parte, ao modelo de avaliação do governo anterior. O segundo, especialmente a partir do final do governo de Dilma Rousseff, que se caracteriza, por um lado, por uma maior tensão entre definição e implementação de padrões de controle da qualidade pelo Estado e, por outro, por ações que visavam instituir maior flexibilização e facilitação nos procedimentos de expansão, sobretudo das IES privadas e da Educação a Distância (EAD). O terceiro momento, que se inicia mais fortemente no governo de Michel Temer e se intensifica no governo de Jair Bolsonaro, amplia os mecanismos de flexibilização, de (des)regulamentação e mesmo de autorregulação das IES privadas a partir da adoção de critérios mais flexíveis e facilitadores da expansão de cursos e vagas; esse último momento aponta para a criação de um sistema de autorregulação das IES que atuam no mercado da educação superior, reduzindo a ação do governo federal nos processos de regulação e supervisão (p. 02)

Paralelamente ao processo de (des)regulamentação, o número de estudantes ingressantes, matriculados e concluintes de graduação cresce substancialmente neste período. Especificamente, quanto à licenciatura em pedagogia, o Censo da Educação Superior de 2020, revela a sua inédita liderança sobre os demais cursos superiores, quanto à quantidade de matrículas, ingressantes e concluintes simultaneamente.

A EaD assumiu uma posição estratégica no atual Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei 13.005/14, cujas metas são ambiciosas para o acesso à educação básica e para a qualificação dos professores da educação básica no seu período de vigência, compreendido entre os anos de 2014 e 2024. Destacamos algumas destas metas sobre a educação básica e a formação de professores:

Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as

professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam (BRASIL, 2014, p. 12)

Uma das estratégias para a formação em nível superior, trata de “ampliar a oferta de vagas, por meio da expansão e interiorização da rede federal de educação superior [...] e do sistema Universidade Aberta do Brasil” (UAB) (PNE 2014-2024). Nesse sentido, o atual PNE busca na EaD, um caminho para a formação de professores em nível superior na sua área de atuação, visto a UAB ter como prioridade “[...] oferecer formação inicial a professores em efetivo exercício na educação básica pública, porém ainda sem graduação, além de formação continuada àqueles já graduados” (MEC, 2022, p. 01).

Além da formação de professores, o PNE prevê universalizar a educação infantil e o ensino fundamental, porém, segundo Saviani (2018, p. 151) “aprova-se com facilidade a lei que cria o sistema, mas de forma genérica, o que o converte apenas num novo nome para aquilo que já está posto sem nenhum influxo transformador nos rumos da educação.” Ainda segundo Saviani (2018, p. 157), o contexto do atual PNE não é favorável para a sua plena operacionalização, pois

Os prazos nele fixados vão se esgotando e nenhuma de suas metas poderá ser cumprida mesmo porque, com a aprovação da Emenda Constitucional que congela por vinte anos os gastos públicos, o PNE, cujo prazo final vence daqui a sete anos, já se encontra totalmente comprometido.

A educação *on-line*, ao contrário da educação presencial na universidade, trabalha dentro de espaços virtuais, o que se opõe ao contexto da presencialidade no campus e passa a concorrer com a presencialidade e interação entre os diferentes atores escolares em um espaço físico (SANTOS, 2004).

Para Santos (2004, p. 49) “é também sabido que esta transformação é responsável por mais uma desigualdade ou segmentação no conjunto global das universidades, a *fractura digital*”. É necessário atentar-se em que medida a educação por meio digitais afetará a pesquisa, formação e extensão universitária (SANTOS, 2004). Ao trazer essas questões do impacto tecnológico da comunicação nas universidades, o autor afirma não querer sugerir uma visão negativa ou pessimista sobre os usos potenciais dos recursos da informação e comunicação, mas apenas salientar que é necessário sair da inércia e enfrentar os riscos e maximizar as potencialidades.

Ainda sobre as transformações necessárias no campo da educação superior, Santos (2004, p. 39) diz que

A reforma tem por objectivo central responder positivamente às demandas sociais pela democratização radical da universidade, pondo fim a uma história de exclusão de grupos sociais e seus saberes de que a universidade tem sido protagonista ao longo do tempo e, portanto, desde muito antes da actual fase de globalização capitalista (SANTOS, 2004, p. 39).

A proposta acima foi apresentada em Brasília, em 2004, integrando Calendário Oficial de Debates sobre a Reforma Universitária do Ministério da Educação, com o objetivo de intervir e possibilitar acesso à universidade aos grupos historicamente excluídos.

As políticas públicas governamentais de educação em um contexto globalizado, são implementadas para atender as pressões sociais, bem como o alinhamento com organizações internacionais neoliberais. Franco (2010, p. 05) compreende que

[...] na tentativa de corrigir a ineficácia do sistema educacional, e investir na teoria do capital humano, marco do modelo educacional neoliberal, as políticas educacionais buscaram os paliativos de uma formação continuada a distância e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96 contribuiu nesse sentido, reestruturando todo o sistema educativo aos moldes do projeto neoliberal (2010, p. 05).

Para regulamentar o estado de calamidade pública e, posteriormente, normas excepcionais sobre o ano letivo da educação básica e do ensino superior decorrentes das medidas para enfrentamento da situação de emergência de saúde pública, os órgãos oficiais brasileiros emitiram normativas excepcionais sobre o ano letivo da educação básica, a Medida Provisória 934 e a Lei 14.040.

A desobrigação das instituições de cumprirem o número mínimo de dias letivos não foi suficiente, tendo em vista a imprevisibilidade do fim da pandemia de coronavírus SARS-Cov2. Diante desta situação, o CNE aprova, em 06 de outubro de 2020, Resolução que permite que o ensino emergencial remoto seja mantido até 31 de dezembro de 2021.

O CNE emitiu ainda três documentos relacionados: os Pareceres CNE/CP 05, 09 e 11/2020, que tratam de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual. O caráter emergencial do uso de aulas por *internet* e/ou outros

recursos de comunicação reverbera em consequências que afetam a educação, como afirma Gusso *et al* (2020, p. 07)

Em muitos casos, não houve preparação dos professores para lidar com os recursos tecnológicos ou preparar aulas na modalidade *on-line*. Não houve preparação dos estudantes para estudarem nesse ambiente, nem mesmo se dimensionou se os estudantes teriam acesso às aulas dessa forma. Houve pouca preocupação com aspectos como o registro de frequência, carga-horária das disciplinas, processos de avaliação etc. Isso produziu sobrecarga e ansiedade para os professores, baixa eficiência no ensino e baixa motivação dos estudantes, podendo acarretar inclusive aumento da evasão nos cursos.

Pressupõe-se que a implementação de EaD nas instituições públicas e privadas, deveria ser força motriz para o bom andamento das aulas no modo emergencial remoto, em decorrência do isolamento social para barrar a disseminação da pandemia de coronavírus, mas há um longo caminho para ser trilhado, no sentido de efetivar uma educação digital, ancorada em tecnologias de comunicação e informação.

A RESOLUÇÃO CNE/CP Nº 2/2019 E A LICENCIATURA EM PEDAGOGIA EaD

Após a breve discussão anterior, pretende-se analisar as diretrizes para a formação de professores da educação básica, com foco em cursos de licenciatura em pedagogia oferecidos na modalidade EaD.

A Resolução CNE/CP nº 1, de 18 de fevereiro de 2002, que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena, foi aprovada e regulamentada durante o Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, e esteve vigente até o surgimento da Resolução CNE/CP nº 2, de 1º de julho de 2015, fruto de uma ampla discussão com os diversos setores da sociedade, a participação de entidades científicas e acadêmicas, em âmbito regional e nacional (ANPEd, *et. al*, 2018).

A aprovação da Resolução CNE/CP nº 2/2015, acontece no Governo Dilma Rousseff no ano anterior ao seu *impeachment*, evento este, consolidado em 2016, marco que abre espaço para o Vice-Presidente Michel Temer assumir a presidência do Brasil. Com a chegada de Temer ao poder do Executivo Federal, a referida Resolução 2/2015 não foi implementada, sendo engavetada e substituída por outro documento proposto pelo Governo Temer que passa a valer no Governo Jair Bolsonaro, com a aprovação da Resolução CNE/CP nº 2, de 20 de dezembro de 2019. “[...] No apagar das luzes, o MEC

mais uma vez coloca unilateralmente em destaque um novo documento sem qualquer escuta à comunidade escolar, aos pesquisadores, às escolas e às universidades” (ANPEd *et. al.*, 2018, p. 01).

Em 09 de outubro de 2019, poucos dias antes da aprovação da Resolução CNE/CP nº 2, de 20 de dezembro de 2019, um total de 23 entidades nacionais, tomam conhecimento e se posicionam sobre a nova versão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica, como a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), o Fórum Nacional de Diretores de Faculdades, Centros de Educação ou Equivalentes das Universidades Públicas Brasileiras (FORUMDIR) e a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), tais entidades representativas, assinaram Nota Conjunta, repudiando as mudanças curriculares propostas na formação inicial de professores da educação básica.

O comunicado das 23 entidades nacionais que assinaram o documento intitulado “Contra a descaracterização da Formação de Professores - Nota das entidades nacionais em defesa da Res. 02 /2015” (ANFOPE, *et. al.*, 2019), diz que

A versão 3 da Proposta de Reformulação da Resolução, apenas agora disponibilizada pelo CNE, apresenta proposições que: destroem as políticas já instituídas; desconsideram a produção e o pensamento educacional brasileiro ao retomarem concepções ultrapassadas como a pedagogia das competências; apresentam uma visão restrita e instrumental de docência e negativa dos professores; descaracterizam os núcleos formativos, a formação pedagógica e a segunda licenciatura; ignoram a diversidade nacional, a autonomia pedagógica das instituições formadoras e sua relação com a educação básica; relativizam a importância dos estágios supervisionados retrocedendo, desse modo, nos avanços que a área alcançou com a Resolução 02/2015. (ANFOPE, *et. al.*, 2019, p. 01).

A Nota Conjunta “Contra a descaracterização da Formação de Professores - Nota das entidades nacionais em defesa da Res. 02 /2015”, considera um retrocesso as diretrizes que orientam as políticas educacionais para a formação de professores, após um período de participação e relevância de diversas entidades científicas nas propostas de políticas públicas na área da educação, como a realização das Conferências Nacionais de Educação (CONAEs), cujo objetivo era aprovar a Resolução CNE/CP nº 2/2015, considerada um avanço democrático de maior consenso nas Diretrizes para a formação dos professores da educação básica.

As CONAEs foram e devem ser palco de discussões e proposições de uma educação democrática e inclusiva, apesar de que recentemente foram substituídas por decisões de “especialistas de gabinete”, sem a devida discussão democrática com entidades representantes de diversa áreas, assim como sem a participação de estudiosos do tema.

Estas entidades acadêmico-científicas têm seus posicionamentos fundamentados em muitos anos de pesquisa e levam em consideração as experiências do passado e presente para fundamentar a tomada de decisões que efetivem a qualidade da educação laica e democrática.

As mudanças, de fato, foram significativas com a aprovação da Resolução CNE/CP nº 2, de 20 de dezembro de 2019, prevendo que “as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial em Nível Superior de Professores para a Educação Básica e a BNC-Formação têm como referência a implantação da Base Nacional Comum Curricular da Educação Básica (BNCC)”. Essa convergência entre as diretrizes curriculares da formação dos professores e a base curricular da educação básica é prevista na LDB de 1996, com a alteração introduzida no Governo de Michel Temer, pela Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017 no § 8º do art. 62 da LDB, que tem a seguinte redação “Os currículos dos cursos de formação de docentes terão por referência a Base Nacional Comum Curricular”.

Em 28 de maio de 2020, um total de 33 entidades acadêmico-científicas, entidades nacionais de dirigentes e trabalhadores e entidades e fóruns estaduais, publicaram uma nota conjunta, posicionando-se contrariamente às propostas contidas no Parecer e na Minuta de Resolução do CNE que define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Continuada de Professores da Educação Básica (ABdC, et. al., 2020).

Uma crítica das entidades está nas alterações das DCNs para a formação inicial de professores da educação básica

[...] Que submeteram a formação inicial aos contornos da BNCC, rasgando a articulação estrutural entre formação inicial e continuada, bem como com os seus eixos e dinâmicas formativas pautadas em institucionalização do processo, em visão ampla de docência e de formação, na defesa da valorização dos profissionais da educação, presentes na Resolução CNE/CP nº 02/2015 (ABdC, et. al., 2020, p. 02).

O Parecer e a Minuta de Resolução do CNE que define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Continuada, teve suas propostas aprovadas em 27 de outubro de 2020, dia em que passa a vigorar a Resolução CNE/CP Nº 1, dispondo sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Continuada de Professores da Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Continuada de Professores da Educação Básica (BNC-Formação Continuada).

Para Nogueira e Borges (2021, p. 09)

A nova Resolução CNE/CP nº 2, de 20 de dezembro de 2019, que promulgou a BNC-Formação, impacta negativamente a formação continuada dos professores da Educação Básica, ao retirar seus pressupostos do documento e ressaltando que ela receberá uma resolução à parte, o que, ao nosso ver, mais uma vez separa a formação inicial e continuada, o que há anos já vem sendo apontado como prejudicial ao ensino público de qualidade.

As entidades acadêmico-científicas se posicionam contra a aprovação, sem discussão ampla e democrática, da Resolução CNE/CP 02/2019 e das propostas do CNE que deram origem à Resolução CNE/CP 01/2020, documentos que dispõem, respectivamente, sobre a formação inicial e continuada dos professores da educação básica. Na nota conjunta de 28 de maio de 2020, as 33 entidades afirmam considerar “um grande retrocesso essa opção de retomar concepções ultrapassadas de formação restrita a habilidades e competências, como as expressas na BNCC (2017) e nas DCNs para a formação inicial (2019), agora para a formação continuada” (ABdC, et. al., 2020, p. 1/2).

Em 09 de junho de 2021, a ANFOPE e o ForumDir, divulgam carta conjunta, em Defesa pela Formação de Professores no Curso de Pedagogia

[...] Para pensar as formas de resistência a destruição imposta ao curso desde a Resolução CNE/CP n. 2.2019, quando o CNE estabeleceu a divisão dos atuais cursos de pedagogia em 2 percursos curriculares: um para formação do professor de Educação Infantil e outro para formação dos professores para anos iniciais do Ensino Fundamental, com alterações inclusive no interior destes percursos e previsão de matrizes de competência específicas para cada um deles. (ANFOPE e ForumDir, 2021, p. 01).

A Resolução CNE/CP 02/2019, ao dividir o curso de pedagogia em dois percursos, remonta para a antiga discussão sobre quais as funções do profissional, formado na licenciatura em pedagogia, deve exercer, atenuada com a implementação da Resolução CNE/CP nº 1, de 15 de maio de 2006, que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais

para este Curso de Graduação.

Vale ressaltar que durante muito tempo, a pedagogia abrigava diversas habilitações, tendo uma identidade diversa sobre o que o licenciado desenvolveria após a sua formação. Sendo o número de formandos insuficiente para atender as demandas crescentes nas séries iniciais do ensino fundamental, as habilitações tornavam a disponibilidade de profissionais ainda mais escassa. O curso de Pedagogia demorou para ter o desenho atual, no qual é exigida a formação em nível superior para atuação nas séries iniciais do ensino fundamental, porém, ainda admite professores formados no magistério em nível médio, na modalidade Normal.

Para Libâneo e Pimenta (1999, p.240),

O curso de pedagogia – sem entrar agora no mérito de sua função, isto é, de formar professores ou especialistas ou ambos – pouco se alterou em relação à Resolução no 252/69. Experiências alternativas foram tentadas em algumas instituições e o antigo CFE expediu alguns pareceres sobre “currículos experimentais”, mas nenhum deles, a rigor, apresenta algo realmente inovador. Possíveis “novidades” no chamado “curso de pedagogia” seriam, por exemplo, a atribuição, ao lado de outras, da formação em nível superior de professores para as séries iniciais do Ensino Fundamental, supressão das habilitações (administração escolar, orientação educacional, supervisão escolar etc.) e alterações na denominação de algumas disciplinas. Alterações geralmente inócuas, pois na maior parte dos casos foi mantida a prática da grade curricular e os mesmos conteúdos das antigas disciplinas, por exemplo, Organização do trabalho pedagógico manteve o conteúdo da anterior Administração escolar.

As alterações esperadas no curso, com a instituição das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, a partir da Resolução CNE/CP nº 1, de 15 de maio de 2006, que diz em seu Artigo 2º

As Diretrizes Curriculares para o curso de Pedagogia aplicam-se à formação inicial para o exercício da docência na Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental, nos cursos de Ensino Médio, na modalidade Normal, e em cursos de Educação Profissional na área de serviços e apoio escolar, bem como em outras áreas nas quais sejam previstos conhecimentos pedagógicos (Res. CNE/CP nº 1/06).

A Resolução CNE/CP nº 1, de 15 de maio de 2006 previu, ainda, a possibilidade de os estudantes do curso Normal Superior terem seus diplomas expedidos como Pedagogia, sendo necessário complementar seus estudos para que tal complementação ocorresse. Determinou carga horária e divisão dos conteúdos, conforme redação a seguir:

Art. 7º O curso de Licenciatura em Pedagogia terá a carga horária mínima de 3.200 horas de efetivo trabalho acadêmico, assim distribuídas:

I - 2.800 horas dedicadas às atividades formativas como assistência a aulas, realização de seminários, participação na realização de pesquisas, consultas a bibliotecas e centros de documentação, visitas a instituições educacionais e culturais, atividades práticas de diferente natureza, participação em grupos cooperativos de estudos;

II - 300 horas dedicadas ao Estágio Supervisionado prioritariamente em Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental, contemplando também outras áreas específicas, se for o caso, conforme o projeto pedagógico da instituição;

III - 100 horas de atividades teórico-práticas de aprofundamento em áreas específicas de interesse dos alunos, por meio, da iniciação científica, da extensão e da monitoria.

O curso passa a ter identidade sobre a área de atuação, bem como diretrizes que estabelecem a carga horária para atividades acadêmicas, estágio supervisionado e horas de iniciação científica, extensão e monitoria. O curso de Licenciatura em Pedagogia tem suas diretrizes curriculares específicas regulamentadas pela Resolução CNE/CP nº 1, de 15 de maio de 2006, que as institui em âmbito nacional. Para além das suas diretrizes específicas, todos os professores da educação básica com formação em nível superior, têm diretrizes gerais a serem seguidas pelas instituições na sua formação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A EaD necessita de uma regulamentação que indique - além das características de infraestrutura digital e física das instituições de ensino e de pessoal altamente qualificado -, a relação de estudantes *versus* professores, e/ou de tutores e suas respectivas formações. É fundamental, também, que a legislação defina processos formativos para que professores compreendam metodologias que assegurem uma aprendizagem significativa via EaD. Sabemos que é no modelo de educação presencial que isso acontece de forma mais orgânica, portanto, é necessário reverter tendências atuais da educação exclusivamente virtual para a graduação, em especial para a formação de professores em pedagogia e demais licenciaturas, e estabelecer normativas claras para que essa modalidade possa ser usada como ferramenta complementar e potencializadora do conhecimento.

Sobre as alterações no escopo normativo da formação inicial dos professores da educação básica, as entidades científicas acreditam que os brasileiros passam por um momento de retrocesso quanto às mudanças propostas na legislação educacional, em

especial, a vigência da recente Resolução CNE/CP nº 2, de 20 de dezembro de 2019, que “define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (BNC-Formação)”, documento que obriga, por exemplo, as Instituições de Educação Superior formarem seus licenciados com os conteúdos aplicados na BNCC, com desenho tecnicista, sem expressar a construção da capacidade crítico-reflexiva na formação de professores.

A implementação das políticas educacionais vigentes – tais como a Resolução CNE/CP nº 2, de 20 de dezembro de 2019 -, sem a devida e ampla discussão com diversos setores sociais e entidades científicas e profissionais antes de sua aprovação, reduz o seu caráter democrático e republicano previsto na Constituição Federal de 1988, na gestão escolar e na autonomia universitária.

O diálogo deve se fazer presente, levando-se em conta estudos, pesquisas científicas de profissionais e instituições, além do devido respaldo legal preconizado na CF/88 e demais dispositivos legais. É cada vez mais comum a judicialização no campo da educação, visto termos instituições e poderes de controle e fiscalização consolidados, que, em tese, deveriam garantir amplo espaço da sociedade civil na discussão das políticas educacionais.

Por fim, vale destacar os avanços no processo de elaboração da Resolução CNE/CP 02 de 2015, que logrou, antes de sua aprovação, ampla discussão com diversas áreas representativas da sociedade - como previsto em um ordenamento jurídico democrático -, portanto, no atual cenário, se faz necessária uma revisão rigorosa ancorada em ampla discussão com as entidades sociais, em especial, as acadêmica-científicas, sobretudo no que se refere às possibilidades e limites da formação em pedagogia, na modalidade EaD.

REFERÊNCIAS

Associação Brasileira de Currículo (ABdC, *et. al.*, 2020). **Posicionamento das entidades nacionais sobre o Parecer e a Minuta de Resolução do CNE que define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Continuada de Professores da Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Continuada de Professores da Educação Básica (BNC-Formação Continuada)**, 2020. Disponível em: <http://www.anfope.org.br/wp-content/uploads/2020/06/Posicionamento-das-entidades->

[sobre-o-Parecer-e-Minuta-Res-Formacao-Continuada-do-CNE-28-MAIO-2020.pdf](#). Acesso em 20 mai. 2022.

Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa Em Educação (ANPEd *et. al.*, 2018). **Nota sobre a Base Nacional Comum para Formação de Professores**. 21/12/2018. 2018. Disponível em: <http://www.anped.org.br/news/nota-sobre-base-nacional-comum-para-formacao-de-professores>. Acesso em: 25 mai. 2022.

Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE); Fórum Nacional de Diretores de Faculdades, Centros de Educação ou Equivalentes das Universidades Públicas Brasileiras (FORUMDIR). **Carta Conjunta ANFOPE FORUMDIR**. 09/06/2021. 2021. Disponível em: <http://www.anfope.org.br/wp-content/uploads/2021/06/Carta-ANFOPE-FORUMDIR-jun-2021-finall.pdf> Acesso em: 25 mai. 2022.

Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE *et. al.* 2019). **Contra a descaracterização da Formação de Professores - Nota das entidades nacionais em defesa da Res. 02/2015**, 2019. Disponível em: <https://anped.org.br/news/contra-descaracterizacao-da-formacao-de-professores-nota-das-entidades-nacionais-em-defesa-da>. Acesso em: 25 mai. 2022.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#art212a. Acesso em: 25 mai. 2022.

BRASIL. **Decreto 2.494, de 10 de fevereiro de 1998**. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2494.htm. Acesso em: 25 mai. 2022.

BRASIL. **Decreto 5.622, de 19 de dezembro de 2005**. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/decreto/d5622.htm. Acesso em 20 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto 9.057, de 25 maio de 2017**. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/d9057.htm. Acesso em 20 jun. 2022.

BRASIL. **Lei 13.005, 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em 20 jun. 2022.

BRASIL. **Lei 14.040, de 18 de agosto de 2020**. Estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/>. Acesso em 19 jun. 2022.

BRASIL. **Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em 14 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017.** Altera as Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13415.htm. Acesso em: 09 jun. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória 934, de 01 de abril de 2020.** Estabelece normas excepcionais sobre o ano letivo da educação básica e do ensino superior decorrentes das medidas para enfrentamento da situação de emergência de saúde pública de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/>. Acesso em 19 jun. 2022.

BRASIL. **Portaria 50, de 3 de julho de 2018.** Institui Grupo de Trabalho com a finalidade de atualizar e produzir proposta de Referenciais de Qualidade da Educação Superior a Distância. Disponível em <https://www.in.gov.br/>. Acesso em 21 jun. 2022.

BRASIL. **Referenciais de Qualidade para Educação Superior a Distância.** Disponível em <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/refead1.pdf>. Acesso em 21 jun. 2022.

BRASIL. **Resolução CNE/CP n. 1, de 15 de maio de 2006.** Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, licenciatura, 2006. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_06.pdf. Acesso em: 12 mai. 2022.

BRASIL. **Resolução CNE/CP n. 1, de 18 de fevereiro de 2002.** Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena, 2002. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_02.pdf. Acesso em: 12 mai. 2022.

BRASIL. **Resolução CNE/CP n. 1, de 27 de outubro de 2020.** Dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Continuada de Professores da Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Continuada de Professores da Educação Básica (BNC-Formação Continuada), 2020. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=164841-rcp001-20&category_slug=outubro-2020-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 12 mai. 2022.

BRASIL. **Resolução CNE/CP n. 2, de 01 de julho de 2015.** Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada, 2015. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/agosto-2017-pdf/70431-res-cne-cp-002-03072015-pdf/file>. Acesso em: 12 mai. 2022.

BRASIL. **Resolução CNE/CP n. 2, de 20 de dezembro de 2019.** Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (BNC-Formação), 2019. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2019-pdf/135951-rcp002-19/file>. Acesso em: 12 mai. 2022.

BRASIL. **Universidade Aberta do Brasil (UAB).** Disponível em <http://portal.mec.gov.br/uab/>. Acesso em 14 jun. 2022.

COSTA, A. F. C.; OLIVEIRA, J. F.; GOMES, D. F. Mudanças na Avaliação da EaD no Ensino Superior Brasileiro de 2016 a 2019: Flexibilização, (Des)regulamentação e Autorregulação. **III Seminário de Educação a Distância** - Diálogos sobre EaD e uso das TDIC na educação: regulamentação em tempos recentes 3 a 6 de novembro de 2020 - Brasília/DF - Online. Disponível em: <https://sol.sbc.org.br/index.php/seadco/article/download/14652/14497/>. Acesso em: 10 jun. 2022.

FRANCO, P. Os impactos das políticas públicas nas ações de formação docente em Ituituba/MG: contribuições para uma análise das políticas e práticas formativas. **Revista on-line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, n. 9, p. 45–66, 2010. DOI: 10.22633/rpge.v0i9.9278. Disponível em <https://periodicos.fclar.unesp.br/>. Acesso em 22 jun. 2022.

GUSSO, H. L. et al. Ensino superior em tempos de pandemia: diretrizes à gestão universitária. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 41, e238957, 2020. Disponível em <http://www.scielo.br/>. Acesso em 21 jun. 2022.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Censo da Educação Superior 2019.** Disponível em: <https://www.gov.br/inep/>. Acesso em 15 jun. 2022.

LIBÂNEO, J. C.; PIMENTA, S. G. Formação de profissionais da educação: visão crítica e perspectiva de mudança. **Educ. Soc.** 20 (68) • dez 1999. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73301999000300013>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/GVJNtv6QYmQY7WFv85SdyWy/?lang=pt#>. Acesso em 01 jun. 2022.

MAIA, M. Z. B. Razões para um descredenciamento em EAD: o caso Unitins. In: **Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul**, 9, 2009, Florianópolis. Anais... Florianópolis: UFSC, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/35856>. Acesso em: 01 jun. 2022.

MEC. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP 05 de 2020.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/pareceres-relatados>. Acesso em 20 jun. 2022.

MEC. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP 09 de 2020.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/pareceres-relatados>. Acesso em 20 jun. 2022.

MEC. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP 11 de 2020**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/pareceres-relatados>. Acesso em 20 jun. 2022.

NOGUEIRA, A. L.; BORGES, M. C. A BNC-Formação e a Formação Continuada de Professores. **Revista on-line de Política e Gestão Educacional**, vol. 25, núm. 1, pp. 188-204, 2021 Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. DOI: <https://doi.org/10.22633/rpge.v25i1.13875>. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/13875/10353>. Acesso em: 21 mai. 2022.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. In: **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**. 2009. ISSN: 2175-3423. Disponível em: <https://siposg.furg.br/> . Acesso em 25 abr. 2022.

SANTOS, B. S. **A Universidade no Século XXI**: Para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade. 2004. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/>. Acesso em 13 jun. 2022.

SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação**: significado, controvérsias e perspectivas. – 2. ed. rev. e ampl. – Campinas, SP: Autores Associados, 2017.

TRINDADE, A. Em Busca de Novos Rumos para a EaD. **Revista Ensino Superior**, 2019. ed. 239. Disponível em <https://revistaensinosuperior.com.br>. Acesso em 10 jun. 2022.

YIN, R. **Pesquisa Qualitativa do Início ao Fim**. Porto Alegre: Penso, 2016.

Recebido em: 03/06/2022

Aprovado em: 05/07/2022

Publicado em: 12/07/2022