

EAD NO SISTEMA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR: QUESTÕES PARA A AGENDA 2011 - 2020

Stella Cecilia Duarte **Segenreich** – UCP

Introdução

A Educação a Distância está completando 15 anos de inserção formal no sistema educacional brasileiro, com uma trajetória marcada por debates acalorados que tem colocado em campos opostos defensores e críticos dessa modalidade de educação. Em vários trabalhos anteriores alguns temas foram abordados: (a) o crescimento vertiginoso da EAD inicialmente na esfera privada de ensino e nos últimos anos também na esfera pública, como fruto da utilização da EAD como estratégia de expansão do ensino superior, a partir do Plano Nacional de Educação; (b) a legislação federal que tem estabelecido sucessivos marcos regulatórios, fazendo surgir progressivamente um modelo de EAD baseado em pólos de apoio presencial, com os problemas de qualidade dele decorrentes; (c) projetos e programas desenvolvidos pelo governo federal por meio da EAD, exclusiva ou complementarmente, seja para atender simplesmente as metas de expansão da educação superior como um todo, seja, mais especificamente, para formar ou certificar professores que estão atuando na educação básica

Este ano de 2011, reveste-se de particular importância como marco no estabelecimento de uma nova agenda que será definida para os próximos dez anos para o sistema de educação superior e o papel que a EAD nela vai ocupar. Durante os anos de 2009 e 2010, a produção acadêmica nos principais periódicos da área de Educação e a publicação de documentos de órgãos governamentais e da sociedade civil já dão indícios de algumas diretrizes de políticas públicas que estão sendo estabelecidas. Esta comunicação tem por objetivo descrever, sob a ótica da formulação de políticas públicas desenvolvida por Kingdon (2006), qual a participação da EAD na agenda das políticas públicas, em dois momentos: o período 1996 – 2001 que se inicia institucionalização da EAD pela LDB/96 e se consolida na aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001; e, o período 2009 – 2010, durante o qual se prepara a agenda que constituirá o PNE 2011 – 2020.

Para compor o corpus de análise de documentos a serem analisados foram escolhidos dois conjuntos de documentos. Para a análise do primeiro período foram

escolhidos os textos do número 70 da revista *Em Aberto*, publicada pelo INEP, sobre o tema da EAD em geral. O estudo do segundo período baseou-se, inicialmente, em outra edição da mesma revista, publicada em 2010, sobre formação de professores a distância. Entretanto foi também necessário recorrer a outros documentos tais como: o documento produzido pelo Conselho Nacional de Educação em agosto de 2009; o relatório final da Conferência Nacional de Educação (CONAE), realizada em abril de 2010 e, finalmente, o projeto do Plano Nacional de Educação 2011 - 2020, encaminhado pelo MEC ao Congresso Nacional, em dezembro de 2010.

O plano deste trabalho parte de uma apresentação do modelo de Kingdon, seguida de uma descrição dos dois momentos de formulação de políticas públicas, nelas incluída a EAD. Nas considerações finais são levantadas dimensões da inserção da EAD no sistema de educação superior que devem demandar atenção de membros do governo e da sociedade, no período 2011 - 2020.

1. O Modelo de Múltiplos Fluxos como perspectiva de análise

Este modelo de análise já serviu de base para o estudo das políticas de formação de superior a distância para professores da educação básica (Sousa, 2011) com resultados que motivaram sua utilização neste trabalho. Segundo seu criador (Kingdon, 2006),

a formulação de políticas públicas é um conjunto de processos, incluindo, pelo menos: o estabelecimento de uma agenda; a especificação das alternativas a partir das quais as escolhas são feitas; uma escolha final entre essas alternativas específicas, pelo Legislativo ou decisão presidencial; e a implementação dessa decisão. (p.221)

O fato de Kingdon privilegiar as duas primeiras fases desse conjunto de processos vem ao encontro do propósito deste trabalho. Ele se propõe a descrever como se estabeleceu a agenda e a especificação das alternativas a partir das quais se definiram as políticas públicas para a educação superior a distância brasileira no período 1996 – 2010 e como está se delineando a formulação da nova agenda para o período 2011 – 2020.

O estabelecimento de uma agenda

Kingdon concebe a palavra agenda governamental como “a lista de temas ou problemas que são alvo, em dado momento, de séria atenção, tanto da parte das

autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades” (2006, p. 222). No âmbito da educação, por exemplo, o ministro da educação e seus secretários podem estar considerando, em um dado momento, uma variedade de problemas tais como: a necessidade de certificar professores da educação básica ou a democratização de acesso à educação superior.

No parágrafo anterior pode-se perceber a presença de três fontes de explicação que funcionam como fluxos na formação de uma agenda governamental: (a) *problemas* - uma determinada situação se configura como um problema quando, por exemplo, ela coloca em cheque valores considerados importantes e para os quais se acredita que se deve fazer algo para mudá-la; (b) *políticas* - quando se fala “em um dado momento” é porque existem mudanças na atmosfera política em função de eleições trazendo novos governos, mudanças de cargos no próprio governo, mudanças de configuração das forças partidárias no Congresso etc.; (c) *participantes visíveis* - o presidente da república e ocupantes de cargos de primeiro escalão, membros do Congresso, etc. podem atuar como um incentivo ou um obstáculo à inclusão de uma tema na agenda.

Consideração das alternativas para a formulação

Além dos temas que constam na agenda, um conjunto de alternativas de ação governamental (solução) é seriamente considerado pelas autoridades governamentais e pessoas estreitamente associadas a eles. Se há grande necessidade, por exemplo, de expansão da oferta de educação superior, as autoridades envolvidas podem considerar seriamente uma variedade de alternativas relacionadas ao problema, como a ampliação de vagas nas universidades públicas federais, a criação de novas universidades públicas, o fomento ao processo de expansão das universidades privadas, ou, ainda, a utilização da modalidade a distância no sistema de educação superior, em geral.

Como a lista das alternativas possíveis para a escolha de políticas públicas é filtrada até se chegar às que realmente recebem séria atenção? Segundo Kingdon (2006, p. 231), há dois tipos de respostas: 1) As alternativas são geradas e filtradas na dinâmica própria das políticas públicas; 2) O envolvimento dos participantes “invisíveis”, especialistas na área específica dessas políticas, pode influenciar.

As comunidades geradoras de alternativas, propostas e soluções são compostas por especialistas, pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários

públicos, analistas que trabalham para grupos de interesse, dentre outros. Muitas idéias são geradas nessas comunidades. Propostas são sugeridas por vários meios: discursos, circulação de documentos elaborados por grupos de interesse, conclusões de seminários, audiências no Congresso, e conversas particulares. Algumas dessas idéias são acatadas, enquanto outras são descartadas.

A seguir, utilizar-se-á o modelo de Kingdon para investigar os documentos que contêm os testemunhos de participantes visíveis e invisíveis, nos dois momentos de estabelecimento de agenda e especificação de alternativas de solução.

2. Participantes visíveis e invisíveis na edição de 1996 da Revista Em Aberto

Apesar de sua publicação constar como sendo no período abril/junho de 1996, percebe-se que vários textos foram elaborados em 1997 porque mencionam, por exemplo, a Lei de Diretrizes e Bases de dezembro de 1996, como fato consumado.

A estrutura de apresentação dos trabalhos desta coletânea reflete muito bem o modelo de Kingdon, no que se refere à distinção entre participantes visíveis e invisíveis e sua hierarquia na definição de uma agenda governamental, como será visto a seguir.

No Quadro 1 estão registrados 11 artigos de “especialistas” convidados a se pronunciar sobre a EAD para este número da Revista Em Aberto. Sua publicação foi encomendada em meados de 1996 pelo Secretário de Educação a Distância do MEC (SEED/MEC) que é, inclusive, o autor que inicia o debate sob o título: *Qual é a questão?*

Quadro 1: Testemunhos de especialistas e do lugar de onde falam, na revista Em Aberto publicada em 1996 pelo INEP, tendo como enfoque a Educação a Distância

Título dos trabalhos de acordo com as categorias do sumário	De onde falavam os autores no momento
Qual é a questão? Apresentação	
Educação a Distância: problemas da incorporação de tecnologias educacionais modernas nos países em desenvolvimento.	Secretário de Educação a Distância (SEED/MEC)
Pontos de vista: O que pensam os especialistas (12)?	

Panorama Internacional da Educação a Distância	Coordenadora da Cátedra Unesco de EAD (UnB)
Educação a distância no Brasil: lições da história	Consultora do Senai/RJ
A contribuição do consórcio interuniversitário de educação continuada e a distância – BRASILEAD - para o desenvolvimento da educação nacional	Diretor da Faculdade de Educação da UnB
O desafio contemporâneo da Educação a Distância	Coordenadora - Geral de Projetos Especiais de EAD (SEED/MEC)
Educação a distância via rádio e TV educativas: questionamentos e inquietações	Presidente do Cread ¹ / Regional Brasil
Mais perto da Educação a Distância	Conselho Nacional de Educação (CNE)
O paradigma educacional emergente: implicações na formação do professor e nas práticas pedagógicas	Coordenadora Geral do Proinfo (SEED/MEC)
O uso das novas tecnologias na EAD e a aprendizagem construtivista	Chefe do Depto de Educação Continuada – Pennsylvania State University
A EAD e o meio ambiente emergente de aprendizagem	Vice-presidente adjunto para EAD - Pennsylvania State University
Reflexiones acerca del uso reciente de La EAD en la Latino America	Diretor executivo do Cread, organização filiada à - Pennsylvania State University
Educação a distância na América latina: o desafio da criação de uma tecnologia da esperança	Professor de Teoria e Política Educacional na - Pennsylvania State University

Fonte: Em Aberto, ano 16, n. 70, abr./jun. 1996

No Quadro 1 estão registrados os doze textos redigidos por diferentes tipos de participantes em diferentes níveis do processo político de decisão sobre a utilização da EAD naquele momento: três autores integram a área executiva do SEED; um quarto representa o então Conselho Nacional de Educação (CNE); dois representam instituições educacionais (Faculdade de Educação da UnB e Senai/RJ; a sexta autor, que é a organizadora deste número especial sobre EAD, tanto desempenha a função de coordenadora de EAD de um organismo internacional (Unesco) na UnB como a de professora da instituição.

Os demais autores (50% do total) representam instituições internacionais: dois são membros da direção do CREAD e os outros quatro são profissionais responsáveis por diferentes posições na Pennsylvania State University. Isto significa que questões relacionadas à internacionalização EAD já estavam presentes no interior do sistema, desde o momento ela foi reconhecida oficialmente no Brasil.

Na impossibilidade de analisar todos os textos apresentados, foram selecionados aqueles que traziam mais subsídios à compreensão do modelo em análise além do que o Quadro 1 já fala por si mesmo.

Ao abrir a coletânea, discutindo a questão em foco, o Secretário de Educação a Distância destaca nos projetos a serem desenvolvidos sua relação com a “introdução de tecnologias educacionais no processo de ensino/aprendizagem, numa escola” (Poppovic,

¹ O CREAD foi fundado em 1990 no para o XV Congresso Mundial do Conselho Internacional Educação à Distância, na Venezuela. Em 1994, o CREAD tornou-se um consórcio independente, sediado na Penn State University e , a partir de 2003, se encontra na Nova Southeastern University, na Flórida.

1996, p. 5). O que se percebe é que se pensava na EAD mais como uma ferramenta tecnológica, como pode ser percebido na continuidade de sua exposição.

Nosso primeiro esforço no campo da educação a distância foi um programa de televisão destinado ao aperfeiçoamento e à capacitação de professores do ensino fundamental. (p. 6)

A coordenadora de projetos especiais do SEED/MEC nada acrescenta ao discurso de seu superior. Entretanto, merece destaque o texto elaborado pela então diretora do ProInfo, Maria Candida Moraes, pela sua preocupação em pautar seu testemunho na defesa do que ela chamou de paradigma educacional emergente como sendo “ construtivista, interacionista, sociocultural e transcendente” (1996, p.66). O problema foi que, ao defender este novo paradigma educacional em uma coletânea de textos de EAD, a autora deu margem a interpretações errôneas de que é a EAD que propicia a emergência deste paradigma, no lugar de ser a educação em geral, seja presencial ou a distância. Por oposição, outros autores passaram a defender a idéia de que somente a educação presencial propicia este novo paradigma, contrapondo-se aos programas de EAD, identificados com programas de massa, sem qualidade. Este mesmo problema foi observado em relação ao texto de David Jonassen, Chefe do Depto de Educação Continuada da Pennsylvania State University. Este autor parte de uma crítica àqueles que pensam que as novas tecnologias, por si mesmas causam mudanças sem que ao existam “mudanças fundamentais nas concepções e métodos de ensino e aprendizagem” (1996, p. 70). Na mesma linha de raciocínio desenvolvida por Moraes, ele defende que “o construtivismo pode ajudar a reconceitualizar a educação a distância com o uso de novas tecnologias” (idem). Entretanto, ao apresentar um quadro no qual elenca comparativamente as crenças construtivistas e objetivistas da educação em geral, criou uma legião de “seguidores” que substituíram, indevidamente, a abordagem construtivista por EAD e a abordagem tradicional por educação presencial.

É importante destacar, neste conjunto de produções, o testemunho de Arnaldo Niskier (1996), representante do Conselho Nacional de Educação, por suas referências a políticas e estratégias desenvolvidas pelo referido Conselho, que nem sempre passaram a constar da agenda das políticas públicas de Educação a Distância no Brasil. Merecem destaque:

Não foi por outra razão que o congresso nacional recebeu em 1972 o primeiro Projeto de Lei, criando a universidade aberta, o que se repetiu em 1987. (p.52)

[Os dois ministros da Educação do período 1988 – 1990] criaram Grupos de Trabalho para estudar a educação aberta e a distância,

entendida como uma moderna tecnologia, capaz de revolucionar a nossa política de recursos humanos. [...] Alguns experimentos chegaram a ser financiados pelo MEC, em 1989[...]. Como sempre acontece, não houve continuidade, embora do Grupo de Trabalho fizesse parte um representante do Conselho Federal de Educação e outro do INEP, instituições aparentemente não perecíveis (o CFE trocou de nome). (p.52 - 53)

Dentre os Grupos de Trabalho criados neste período, o autor destaca o grupo por ele coordenado que concluiu, em fevereiro de 1989, um documento intitulado *Por uma Política Nacional de Educação Aberta e a Distância*. Os resultados dessa proposta, em termos de não inclusão na agenda governamental, estão bem retratados no seguinte “desabafo” do ex-conselheiro:

O que se lamenta é o ‘embargo de gaveta’ sofrido pelo estudo mencionado, que custou muitas horas de reuniões e experiência transmitida, sem que na prática fosse colocado em execução. Mas quem sabe, criou um clima favorável ao seu desencadeamento agora? (p. 53)

Em uma segunda seção da revista foram reunidos documentos sob o sugestivo título: *Manifestações rápidas, entrevistas, propostas, experiências, traduções, etc.* O Quadro 2 dá uma visão geral do que tratam estes documentos e de que lugar seus autores falam, seguindo a mesma sistemática adotada no quadro anterior.

Quadro 2: Propostas e experiências institucionais de EAD relatadas por seus atores, na revista *Em Aberto* publicada em 1996 pelo INEP

Título do trabalho	De onde falavam os autores no momento
Manifestações rápidas, entrevistas, propostas, experiências, traduções etc. (11)	
MULTIRIO: o trabalho de atualização em serviço com os professores municipais do Rio de Janeiro	Superintendente do Futuro, o Canal do Conhecimento, na Fundação Roberto Marinho
A escola do Futuro – USP e a capacitação de professores em projetos telemáticos	Escola do Futuro - USP
Educação a Distância no Rio Grande do Norte (UFRN)	Pró-Reitor de Extensão da UFRN
O projeto de Educação a Distância da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT)	-Professora da UFMT -Coordenadora pedagógica do Núcleo de Educação Aberta e a Distância da UFMT
A UnB e a Educação a Distância (vários pequenos textos)	-Coordenadora da Cátedra - Unesco de EAD (UnB) - Coordenadora do Centro de Educação Continuada a Distância da UnB
Educação a Distância usando tecnologia WWW	Professora (1) e programadora (1) do Instituto de Física da UFSCar
Educação a Distância em Ciência e tecnologia	Professora aposentada da UFRGS e Coordenadora do projeto EducaDi
Universidade Virtual: a experiência da UFSC em programas de requalificação, capacitação, treinamento e formação a distância de mão de obra no cenário da economia globalizada	Coordenador do programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da UFSC e equipe

Educação continuada na Escola Politécnica da USP: dois momentos	Professores (2) da Escola Politécnica da USP
Educação a Distância no Senai8-SP: um pouco das reflexões ao longo da história	Profissionais (2) do Senai-SP
Jones Education Company	Relações públicas da Jones Education Company

Fonte: Em Aberto, ano 16, n. 70, abr./jun. 1996

A simples leitura do Quadro 2 permite constatar que várias instituições já desenvolviam experiências em EAD no Brasil mesmo antes da LDBEN/96: a) instituições do governo estadual como a Multirio no Rio de Janeiro; b) universidades federais como a UFRN, UFMT, UnB, UFRGS, UFSC, UFSCar; c) universidades estaduais como a USP; d) órgãos de formação profissional como o Senai - SP. Finalmente, no âmbito internacional, fortemente contemplado na primeira seção da revista (Quadro 1), figura o relato de uma empresa de prestação de serviços educacionais (Jones Education Company).

Observou-se, em vários títulos dos trabalhos, que as experiências de EAD estão mais ligadas às tecnologias de informação e comunicação do que propriamente à modalidade de ensino que ela representa. Por esta razão, foi aqui destacada uma experiência institucional que realmente propôs uma alternativa de solução para o problema de qualificação dos professores de seu estado, envolvendo a EAD como modalidade de ensino.

Trata-se da experiência da Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT) que elaborou o projeto Licenciatura Plena em Educação Básica: 1ª a 4ª séries, por meio da educação a distância juntamente com outras duas modalidades de ensino: regular e parcelada (Alonso e Neder, 1996). É importante destacar o fato de que o foco não está centrado no uso de tecnologias com suporte na internet como pode ser percebido neste trecho do documento:

Com este curso, que se desenvolve através do denominado sistema misto, e que combina presencial e a distância, buscava-se introduzir formas alternativas de ensino, otimizando os escassos recursos financeiros e humanos disponíveis no campo da educação no país. (p.121)

O município de Colíder foi escolhido para sediar o Centro de apoio, que está estruturado para garantir ao aluno o suporte administrativo, pedagógico, cognitivo e motivacional necessário ao desenvolvimento de seus estudos. (p. 122)

O Serviço de Orientação Acadêmica é permanente em quase todos os municípios, facilitando ao aluno o acesso à orientação, uma vez que as dificuldades de deslocamento na área são inúmeras e os serviços de mídia ainda são precários. Este foi, inclusive, um dos motivos pelo qual se optou pelo predomínio do material escrito (os fascículos) como mediador entre alunos e professores.

Por outro lado era intenção da universidade, segundo as autoras, “ consolidar um sistema de EAD na UFMT” (p.123) a partir da criação do Núcleo de Educação a Aberta e a Distância (Nead). Este Núcleo teria como proposta atingir este objetivo “sem com isto perder a qualidade do ensino (p. 124).

Em trabalhos anteriores tem sido destacado que, além da legislação complementar que estabeleceu normas sobre as aberturas instituídas pela LDBEN/96, um importante marco de referência, para a consolidação da agenda das políticas públicas neste período, foram as metas traçadas pelo Plano Nacional de Educação (Brasil, 2001), em relação à educação superior no período 2001 - 2010. A primeira meta estabelecida para o ensino superior (Brasil 2001, item 4.3.2), a de “prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos” foi o primeiro desafio, em termos gerais, estabelecido pelo PNE. Logo em seguida a educação a distância é apontada como uma estratégia de alcance desta expansão: “Estabelecer um amplo sistema interativo de educação a distância, utilizando-o, inclusive, para ampliar as possibilidades de atendimento nos cursos presenciais, regulares ou de educação continuada” (*idem*, item 4.3.4 do PNE).

No item 6 do PNE, referente à Educação a Distância, é possível perceber que este atendimento se estende tanto à área de formação de professores para a educação básica (meta 11) como à produção e difusão de programas de capacitação de professores em serviço como, também, formação profissional a distância (diretrizes). Na verdade, a meta 12 prevê a ampliação gradativa da oferta de EAD em nível superior para todas as áreas da educação superior.

3. Posicionamento de participantes visíveis e invisíveis sobre o estabelecimento da agenda para o período 2011 – 2020

Ao consultar a publicação de novembro de 2010 da Revista Em Aberto, verificou-se que não só o foco da questão em debate era mais restrito – *Formação inicial de professores a distância*– como o espectro de autores era bem diferente da publicação de 1996. Nela, não estavam presentes, como em 1996, participantes que representassem setores que têm poder de influir diretamente na definição da agenda governamental (participantes visíveis). Esta lacuna foi preenchida pela leitura dos três documentos gerados por grupos que vêm atuando neste sentido, indicados na introdução do trabalho.

O objetivo não é fazer uma análise aprofundada de seu conteúdo no restrito espaço desta comunicação. É levantar algumas evidências de como a EAD está sendo tratada nesses documentos e que participantes (visíveis ou invisíveis) eles representam.

3.1. O Parecer do Conselho Nacional de Educação

Em primeiro lugar, os relatores do documento deste Conselho (Brasil. MEC - CNE, 2009) enfatizam ser incumbência deste colegiado fornecer subsídios para a elaboração dos planos nacionais de educação a serem propostos pelo MEC. A estrutura do texto segue a mesma orientação do Plano de 2001: é feito um diagnóstico da situação dos ensinos básico e superior e de setores nestes níveis de educação, seguido de uma relação de prioridades a serem observadas na definição de metas a serem estabelecidas pelo poder executivo. São destacados, a seguir, os principais registros da presença da EAD na educação básica e educação superior.

Educação Básica

Em alguns trechos do documento a EAD é mais uma vez atrelada às TIC. O próprio item se refere à *Educação a Distância e as TIC*. Em outros trechos, ela é reconhecida como modalidade: “A política de educação a distância do MEC está ampliando os pólos de capacitação para atender a 60 mil professores de nível básico, que oferecerão aulas presenciais e a distância, no programa Universidade Aberta do Brasil”. (p.26).

Ao elencar as prioridades globais *da Educação Básica destaca-se a preocupação com a qualidade, identificada como um problema a ser combatido também na EAD, nos seguintes termos: “Definir os padrões mínimos de qualidade estabelecidos pela LDB, considerando as especificidades da Educação Básica e incluindo todas as suas etapas e modalidades”* (p.28). Quanto à formação de profissionais para a área da Educação, a EAD aparece explicitamente no programa Universidade Aberta do Brasil.

2.17/ 7. Sedimentar os pólos da Universidade Aberta do Brasil (UAB) em centros de formação continuada dos profissionais da educação, coordenados pelas universidades, em parceria com as redes de ensino público, e substituição dos tutores por professores efetivos; deslocamento dos centros de formação para cidades-pólo por meio de parcerias; e implantação de pólos regionais que promovam processos de formação e acompanhamento constantes aos profissionais da educação no que diz respeito às modalidades e níveis de ensino. (p. 38)

O CNE já propõe, como uma das prioridades, uma solução alternativa ao problema de precarização do trabalho docente: substituição dos tutores por professores efetivos.

Educação superior

Em relação ao diagnóstico, o documento do CNE inicialmente apresenta dados estatísticos sobre o atendimento à faixa etária 18 a 24 anos; relação público x privado; distribuição regional e urbano x rural; estatísticas de cursos presenciais. Em seguida dedica todo um item à EAD. Segundo o diagnóstico do CNE,

a Educação a Distância é a modalidade que mais cresce no ensino superior brasileiro. Em 2008, o número de estudantes de graduação chegou a 760.599, um aumento de 91% em relação a 2007. Nos últimos quatro anos, de 2004 a 2008, o salto foi de 1.175%, distância extremamente diferenciada do aumento de matrículas presenciais no mesmo período que foi de apenas 17%. (p.46)

Em função do diagnóstico feito, são levantados “aspectos que precisam ser considerados nas políticas que devem ser considerados nas políticas de educação a distância e no futuro PNE” (p. 47), dos quais destacam-se: existência de mais de um milhão de alunos fazendo atualmente cursos não autorizados pelo MEC; presença de enorme evasão no início dos cursos (85%); relação tutor/aluno (1 para 157) acima do adequado.

Dentre as 13 prioridades elencadas para a graduação, destaca-se a de número 11 que propõe a inclusão de problemáticas tratadas nas modalidades de Educação Básica, incluindo entre elas a Educação a Distância. Este é um ponto importante porque passa a discutir também a formação do professor para a EAD, e não somente pela EAD.

Finalmente, no que se refere às modalidades destacam-se três prioridades estabelecidas pelo CNE, em relação à EAD, que demonstram o reconhecimento de sua importância no sistema educacional.

3. Dar continuidade ao processo de implementação de sistema de Educação a Distância (EAD), tendo por base parâmetros de qualidade na área, privilegiando, nessa modalidade, os de educação continuada.
4. Desenvolver programas da União para apoiar as IES públicas em suas ações na área.
7. Ampliar e fortalecer os pólos, da UAB, criados a partir de parcerias com municípios e universidades.

3.2. A visão da comunidade acadêmica na revista *Em Aberto*

Foi mantida a sistemática de explorar a produção acadêmica sobre a EAD, centrada no número 84 da Revista Em Aberto, do INEP. O levantamento dos textos publicados nesta edição de 2010 compõe o Quadro 3 a seguir.

Quadro 3: Testemunhos de especialistas, lugar de onde falam e palavras-chave indicadas, na revista Em Aberto publicada em 2010 pelo INEP, tendo como enfoque a Educação a Distância e Formação de Professores

Título dos trabalhos de acordo com as categorias do sumário	De onde falava no momento	Palavras - chave
Qual é a questão? Apresentação		
Formação inicial de professores a distância: questões para debate	Unisinos	Ensino a distância; formação inicial de professores; curso de licenciatura
Pontos de vista: O que pensam os especialistas (6)		
Configuração da política nacional de formação de professores a distância	UERJ – análise de discurso	Políticas educacionais; educação a distância; tecnologia
Formação pedagógica on-line: caminhos para a qualificação da docência universitária	PUC/PR – currículo	Formação pedagógica; professor de ensino superior; curso bimodal; paradigma da complexidade; tecnologias inovadoras
Transformações no trabalho e na formação docente na educação a distância on-line	PUC/SP – currículo	Trabalho docente; formação docente; educação a distância; tecnologias digitais de informação e comunicação
Educação a distância e precarização do trabalho docente	- UFSC Coord. Lab TIC - UFBA	Trabalho docente; educação a distância; políticas públicas; ensino superior
Formação de Professores na modalidade on-line: experiências e reflexões sobre a criação de espaços de convivência digitais virtuais	Unisinos – informática na Educação	Formação de professores; modalidade <i>on-line</i> ; espaços de convivência digitais virtuais; inovação educacional
Formação de professores nas tramas da rede: uma prática de governamentalidade neoliberal	ULBRA	Formação de professores; educação a distância; governabilidade neoliberal

Fonte: Em Aberto, ano 123, n. 84, nov. 2010

Como se pode verificar, pela leitura do Quadro 3, todos os autores falam do mesmo tema - Formação de Professores - e do mesmo lugar - a comunidade acadêmica das universidades, - bem diferente do número de 1996. Sommer (2010a), como organizador da coletânea de textos, destaca que

os leitores encontrarão uma pluralidade de objetos, enfoques teórico-metodológicos e estilos de escrita, algo que consideramos altamente recomendável e que parece retratar o estado do conhecimento desse polêmico campo de saberes e práticas. (p.11)

Pela forma como os autores que se colocavam no elogio ou na crítica da agenda estabelecida, poucos tentaram estabelecer soluções alternativas ou mesmo um olhar crítico baseado em experiências vivenciadas na modalidade de EAD. Foram destacados dois artigos pelas contribuições significativas que trazem para o modelo de análise aqui utilizado: eles incluem a educação a distância como palavra-chave², sem associá-la, exclusivamente ao uso de tecnologia ou atrelamento ao modelo neoliberal. A contribuição de Sommer (2010b) está centrada nas suas considerações finais, onde,

² Este critério não pode ser adotado na análise dos textos da Revista em Aberto de 1996 porque eles não apresentavam palavras-chave.

citando Nóvoa, critica os debates pautados em dicotomias, como a da educação presencial x educação a distância sem levar adiante uma discussão norteadas pela natureza da formação que está sendo dada nos cursos de licenciatura independentemente da modalidade adotada. Quanto à Lapa e Pretto (2010), estes autores destacam uma importante questão: o problema sério da precarização do trabalho docente, pelo modelo de EAD que está sendo implantado no Brasil. Este problema já havia merecido atenção de um participante visível - o CNE.

3.3 A posição expressada pelo CONAE

Esta conferência se propõe a ser um “espaço social de discussão da educação brasileira, articulando os/as diferentes agentes institucionais, da sociedade civil e dos governos [...], em prol da construção de um projeto e de um Sistema Nacional de Educação, como política de Estado” (CONAE, 2010, p.14).

A crítica negativa em relação à EAD, por parte dos autores que falam pela comunidade acadêmica, nos periódicos ligados à análise das políticas educacionais³, principalmente no que se refere à formação de professores, também está presente no documento final do CONAE. Apesar de, em determinado momento, defender que “a **formação** inicial [de professores] deve ser articulada com a formação continuada, envolvendo todas as licenciaturas e estabelecendo o formato presencial ou a distância” (p.82), o documento do CONAE enfatiza a prioridade da educação presencial usando como argumento a falta de acompanhamento pedagógico dos cursos existentes, a falta de compromisso com a formação de qualidade, visando apenas o lucro e a diplomação a curto prazo.

A **formação inicial** deverá se dar de forma presencial, inclusive aquelas destinadas aos/as professores/as leigos/as [...] 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/as profissionais da educação em exercício, sua formação continuada pode, de forma excepcional, ocorrer na modalidade de EAD, nos locais onde não existam cursos presenciais. (p.85)

Segundo ainda o documento “a adoção das **modalidades de formação**, presencial ou por meio do EAD, deve ter por direção pedagógica a busca de uma formação de qualidade socialmente referenciada”(p.85). Para isso defende a

³ A Revista Educação e Sociedade, por exemplo, publicou em 2008 três artigos de autores que questionavam a formação de professores a distância.

centralidade do papel do professor na implantação, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações de formação.

Esta proposta está em sintonia com o CNE que propõe substituição do tutor pelo professor, proposta que reconhece, finalmente, o tutor como professor. Entretanto, excluir uma modalidade de educação somente por sua utilização indevida, não resolve o problema da própria educação presencial, como afirma Sommer (2010b).

3.4. O Projeto do Plano Nacional de Educação encaminhado pelo MEC

Este projeto (Brasil. Projeto de Lei, 2010), encaminhado ao Congresso Nacional em dezembro de 2010, completa o conjunto de documentos aqui analisados. Verifica-se que a posição assumida pelo MEC, em relação à EAD é bem menos explicitada do que no PNE anterior. Muitas vezes as metas e estratégias não distinguem a modalidade de ensino (presencial e a distância), principalmente no que se refere à formação de professores para a educação básica.

A EAD é mencionada explicitamente na meta número 11, referente à educação profissional técnica de nível médio, como uma das estratégias (11.3) “ de ampliar a oferta e democratizar o acesso à educação profissional pública e gratuita.

No que se refere à expansão da educação superior, o MEC se apóia no Sistema Universidade Aberta do Brasil como estratégia para cobrir metas de oferta tanto de cursos de graduação (meta 12) como de pós-graduação *stricto sensu* (meta 14).

12.2. Ampliar a oferta de vagas por meio da expansão e interiorização da rede federal de educação superior, da rede federal de Educação de Educação Profissional, Científica e tecnológica e do Sistema Universidade Aberta do Brasil, [...]

14.4. Expandir a oferta de pós-graduação *stricto sensu* utilizando metodologias, recursos e tecnologias de educação a distância, inclusive por meio do Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB.

Considerações finais: questões para uma agenda em permanente construção

Não cabem aqui conclusões sobre uma dinâmica que se encontra totalmente em aberto, neste início do ano de 2011. O que se pretendeu, nesta comunicação, foi mostrar como a EAD foi incluída como estratégia alternativa de solução de problemas na agenda da primeira década deste milênio e como ela está sendo percebida pelos diferentes participantes (visíveis e invisíveis) do atual processo de estabelecimento de uma agenda para o período 2011 – 2020.

Questões importantes - qualidade, tanto na EAD como na educação presencial e problemas específicos como a questão da tutoria - foram colocadas “na arena de negociação”, dinâmica que caracteriza o fluxo de políticas que influencia o estabelecimento da agenda.

Por outro lado outros temas relacionados à EAD não foram nem tocados tais como: as iniciativas de inserção de disciplinas semipresenciais nos cursos regulares, convergindo cada vez mais estas duas modalidades de educação; a oferta explosiva de cursos de especialização que somente agora estão começando a ser regulados pela CAPES; a terceirização e a internacionalização da educação, presentes nas duas modalidades de educação mas críticas no que se refere à EAD; o funcionamento da própria UAB.

Concluindo, faltam mais estudos que se debrucem na relação entre políticas e práticas institucionais, no que se refere à EAD e ofereçam alternativas de solução para orientar as agendas de políticas públicas ou corrigir erros de percurso.

Referências bibliográficas

ALONSO, K. M.; NEDER, M. L. C. O Projeto de Educação a Distância da Universidade Federal de Mato Grosso: aspectos definidores de sua identidade. *Em Aberto*, Brasília, vol. 16, nº 70, p.120 - 124, abr./jun. 1996. Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. *Plano Nacional de Educação – PNE*/Ministério da Educação. Brasília: Inep, 2001. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>. Acesso em: 10 de Outubro de 2010.

BRASIL. PROJETO DE LEI. *Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020, e dá outras providências*. Encaminhado ao Congresso nacional em dezembro de 2010

BRASIL. MEC. CNE. *Portaria CNE/CP nº 10, de 6 de agosto de 2009*. Indicações para subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação 2011-2020. Disponível em: portal.mec.gov.br/dmdocuments/pne_200809.pdf. Acesso em: 13 de março de 2011

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE). *Documento final: construindo o Sistema nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e estratégias de Ação*. Brasília: MEC, 2010. Disponível em:

http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final.pdf. Acesso em : 13 de março de 2011

JONASSEN, D. O uso das novas tecnologias na EAD e a aprendizagem construtivista. *Em Aberto*, Brasília, vol. 16, nº 70, p.70 - 88, abr./jun. 1996. Disponível em:<<http://www.publicacoes.inep.gov.br>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

KINGDON, J. W. Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Políticas Públicas*: Coletânea. v.1. Brasília: ENAP, 2006.p. 225-245.

LAPA, A.; PRETTO, N. de L. Educação a distância e precarização do trabalho docente. . *Em Aberto*, Brasília, vol. 23, nº 84, p.79 - 97, nov. 2010. Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br>>. Acesso em: 5 jan. 2011.

MORAES, M.C. O paradigma educacional emergente: implicações na formação do professor e nas práticas pedagógicas *Em Aberto*, Brasília, vol. 16, nº 70, p.57 - 69, abr./jun. 1996. Disponível em:<<http://www.publicacoes.inep.gov.br>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

POPPOVIC, P.P. Educação a Distância: problemas da incorporação de tecnologias educacionais modernas nos países em desenvolvimento. *Em Aberto*, Brasília, vol. 16, nº 70, p.5 - 8, abr./jun. 1996. Disponível em:<<http://www.publicacoes.inep.gov.br>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

NISKIER, A. Mais perto da Educação a Distância *Em Aberto*, Brasília, vol. 16, nº 70, p.51 - 56, abr./jun. 1996. Disponível em:<<http://www.publicacoes.inep.gov.br>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

SOMMER, Luis Henrique. Apresentação. *Em Aberto*, Brasília, vol. 23, nº 84, p.10-14, nov. 2010 a. Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br>>. Acesso em: 5 jan. 2011.

SOMMER, Luis Henrique. Formação inicial de professores a distância: questões para debate. *Em Aberto*, Brasília, vol. 23, nº 84, p.17-30, nov. 2010 b. Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br>>. Acesso em: 5 jan. 2011.

SOUSA, O. L. *Educação a distância como política pública para a formação de professores da educação básica*. (Dissertação de Mestrado). Rio de Janeiro, 2011, 109p.