

# A formação de professores a distância nas agendas Governamentais (PNEs) e nos “espaços vazios”\*

Distance education for teacher training in government agendas (PNEs) and in “voids”

Stella Cecilia Duarte Segenreich<sup>1</sup>

Universidade Católica de Petrópolis, UCP, Brasil

## Resumo

Neste trabalho é feita uma análise da trajetória das agendas governamentais e dos compromissos nelas assumidos tendo como foco o uso da educação a distância (EAD) para atingir as metas de qualificação dos professores da educação básica em nível superior. Tomando por base os planos nacionais de educação que, de acordo com a LDB/96, deveriam ser os mais representativos destas agendas, é feita inicialmente uma retrospectiva dos caminhos percorridos na vigência do PNE 2001-2010. Em seguida, são apresentadas propostas e questões relacionadas à formação de professores e a EAD que se fizeram presentes no processo de elaboração do projeto do PNE 2011-2020. Após verificar como estas propostas e questões foram traduzidas (ou não) no projeto do PNE 2011-2020, encaminhado pelo MEC ao Congresso Nacional em dezembro de 2010, o estudo dá uma visão das ações desenvolvidas pelo governo federal no “espaço vazio” de agenda que se criou com a longa tramitação do projeto no Congresso (2011-2013), com dados do programa governamental Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Finalmente são levantadas questões da comunidade acadêmica sobre a situação atual. Elas reúnem, por um lado, antigas críticas sobre qualidade dos cursos de EAD em geral ou como vêm sendo implantados no Brasil, desconhecendo, segundo afirmam outros pesquisadores, que a EAD tem uma metodologia específica, que não se resume ao uso das TICs. Por outro lado, surgem novas questões como a necessidade de institucionalização da EAD nas instituições federais integrantes da UAB, ultrapassando a lógica da adesão-benefício e dos projetos financiados com bolsas sem vínculo.

**Palavras-chave:** Expansão da educação superior, Políticas públicas de educação superior, Formação de professores, Educação a distância.

## Abstract

This paper presents an analysis of the trajectory of government agendas and their commitments in focusing on the use of distance education (DE) to achieve the qualifying goals of basic education teachers at a higher education level. Based on the national education plans that, according to LDB/96, should be the most representative of these agendas, a retrospective of the paths taken during the period of the PNE 2001-2010 is initially made. Then, this paper presents proposals and issues related to teacher education through DE, which were taken into consideration when elaborating the PNE 2011-2020. After verifying how these proposals and issues were inserted (or not) in the PNE 2011-2020, which was sent by MEC to the National Congress in December 2010, the study gives an overview of actions taken

1 Doutora em Educação Brasileira (UFRJ,1990). Professora no Programa de Pós-Graduação em Educação da UCP, desenvolvendo a linha de pesquisa Políticas e práticas institucionais da educação superior a distância desde 2003. Participa desde 1996 das pesquisas do GT 11 Política de Educação Superior, da ANPEd. E-mail: stella.segen@gmail.com

\* Agência financiadora: CAPES/INEP – Programa Observatório da Educação (2013-2016) - OBEDUC nº 20346.

by the federal government during the “void” period created in the agenda due to the long proceedings in the National Congress (2011-2013), with data from the government program Open University of Brazil System (*Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB*). Finally, issues raised by the academic community about the current situation are mentioned. They gather, on one hand, traditional criticisms about the quality of distance education courses in general or how they have been established in Brazil. According to these researchers, DE has a specific methodology that is not limited to the use of TICs. On the other hand, questions arise, such as the need for institutionalization of DE in federal institutions that are members of UAB system, surpassing the logic of membership-benefit and that of projects funded with bondless grants.

**Keywords:** Expansion of higher education, Public policies on higher education, Teacher education, Distance education.

## Inrodução

Este ano de 2013 reveste-se de particular importância com a esperada formalização de uma agenda de compromissos que será definida para o sistema educacional brasileiro, se o projeto do novo Plano Nacional de Educação (PNE) for finalmente aprovado<sup>2</sup>. Essa agenda é de significativa importância na medida em que se 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 diferentes setores da sociedade.

Em estudos anteriores, relacionados à temática do subprojeto 2 – Organização institucional e modalidades acadêmicas - da pesquisa Política de Educação Superior no Brasil Pós-LDB/1996 (SEGENREICH et al., 2010) – foi constatado que o PNE 2001-2010 (BRASIL, 2001) foi marcado: (a) pela tradução em metas de algumas diretrizes da LDBEN/96 (BRASIL, 1996) no que se refere à expansão da educação superior e à qualificação de professores da educação básica; e (b) pela adoção da educação a distância e da educação tecnológica como suas principais estratégias. Dois espaços vazios se instalaram nesse período. O primeiro se refere ao espaço de quatro anos – dezembro de 1996 a janeiro de 2001 – para promulgar o PNE 2001-2010 e o segundo diz respeito especificamente à educação a distância, que somente foi regulamentada efetivamente em dezembro de 2005, pelo Decreto 5.622 (BRASIL, 2005), nove anos após sua inserção formal no sistema educacional.

Em relação à nova agenda proposta pelas autoridades do governo executivo para o período 2011-2020, acredita-se que ela deveria ter sido fruto de uma avaliação dos caminhos percorridos para o atendimento das metas estabelecidas na agenda anterior, do que pensam os participantes mais influentes nas políticas públicas e das questões que afloram na comunidade acadêmica.

Neste trabalho será feita, inicialmente, uma exploração da trajetória de implantação do PNE 2001-2010 para, em seguida, analisar o posicionamento dos diferentes atores do sistema educacional na construção da proposta do PNE 2011-2020, tendo como foco de atenção o uso da modalidade da educação a distância (EAD) para atingir as metas de qualificação dos professores da educação básica, em nível superior.

2 Quando este texto foi redigido, junho de 2013, o projeto encontrava-se no Senado Federal.

Finalmente, tendo em vista que o envio do projeto do MEC (Ministério da Educação) em dezembro de 2010, no limiar do prazo de vigência do PNE 2001-2010, e a sua longa tramitação no Congresso criou um “espaço vazio” de agenda, serão apresentados alguns dados que dão um panorama das ações governamentais desenvolvidas nesse período de ausência de uma agenda formal de compromissos que seria representada por um novo plano nacional de educação, em relação à formação de professores a distância utilizando como fonte de dados, principalmente, a Universidade Aberta do Brasil.

### **Avaliação dos caminhos percorridos no período 1996-2010**

O caminho de formulação das agendas governamentais estabelecidas pelo PNE 2001-2010 e pela proposta do PNE 2011-2020 para a educação a distância, como modalidade educacional, já foi analisado segundo a abordagem do ciclo de políticas formulado por Stephen Ball e Richard Bowe, em um estudo anterior, no qual se deu destaque aos contextos primários de influência e texto político (SEGENREICH, 2011). Neste momento já se dispõem de dados para explorar os contextos secundários das ações políticas do PNE 2001-2010, em termos de *resultados* ou *efeitos* e *estratégias* ou *ação* políticas voltadas especificamente para a formação de professores. Em relação à proposta do PNE 2011-2020, faz-se necessária uma reanálise da construção do seu texto político tendo em vista que até o momento esse processo não foi concluído no congresso, criando um vazio de agenda nas políticas públicas.

Para avaliar os caminhos percorridos, no que se refere à formação superior a distância de professores, considerou-se a aprovação da nova LDB/96 como marco zero da inserção formal da EAD no sistema (§1º art. 80) e a sinalização da necessidade de qualificação de nível superior dos docentes que atuam na educação básica (art.62).

Por parte das instituições interessadas em desenvolver cursos de graduação e/ou pós-graduação *lato sensu* a distância, a preocupação maior era no sentido de serem definidas as normas de credenciamento específico para oferecimento dessa modalidade educacional, como exigia a lei. Somente em fevereiro de 1998 é aprovado um decreto (Decreto 2.494/98) com orientações para esse tipo de credenciamento. Nesse mesmo ano duas universidades federais – a Universidade Federal do Pará (UFPA) e a Universidade Federal do Ceará (UFC) – tiveram seus projetos aprovados pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) em outubro e dezembro, respectivamente. A primeira propunha um Programa de Ensino da Matemática a Distância abrangendo um bacharelado, uma licenciatura curta e uma licenciatura plena; a segunda compreendia quatro licenciaturas plenas: Biologia, Física, Matemática e Química. Na realidade, os primeiros pareceres favoráveis de credenciamento institucional para a oferta de cursos nessa modalidade foram principalmente para cursos de licenciatura a distância nas universidades públicas e já havia uma preocupação com a qualificação dos professores da educação básica apontada pela LDB/96 e identificada como uma das causas dos níveis baixos de desempenho desse nível de ensino nas estatísticas internacionais.

No caso da UFPA a justificativa da proposta, inspirada na experiência da Open University, da Inglaterra, era atender a uma clientela-alvo de pessoas portadoras de cursos de nível médio completo, sem condições de frequentar as aulas dos cursos

presenciais ministrados pela Universidade (BRASIL, 1998a). No caso da UFC consta também do parecer do CNE a justificativa da proposta pela universidade, no sentido do Estado do Ceará necessitar qualificar 20 mil docentes nos dez anos seguintes para atender às exigências de titulação apontadas pela LDBEN/96 somente por meio de cursos presenciais (BRASIL, 1998b).

No ano de 2000 foram aprovados mais cinco pedidos de credenciamento institucional para EAD, propostos por três universidades federais e duas instituições da rede privada, como pode ser visualizado no Quadro 1, a seguir.

**Quadro 1** - Instituições credenciadas para oferta de cursos a distância por categoria administrativa e nível/curso solicitado, no ano 2000

Instituição	Categoria administrativa	Nível/Curso(s) solicitado(s)
Universidade Estadual de Santa Catarina	Pública estadual	Licenciatura em Pedagogia
Universidade Federal do Paraná	Pública federal	Licenciatura em Pedagogia para professores das Redes Pública e Privada do Paraná e Região Sul, educação infantil e 1 <sup>as</sup> séries
Universidade Federal de Mato Grosso	Pública federal	Licenciatura plena em Educação Básica: 1 <sup>a</sup> a 4 <sup>a</sup> séries
Universidade Brás Cubas	Privada	Especialização em Direito Civil Especialização em Direito Penal
Faculdade de Educação São Luis (Jaboticabal/SP)	Privada	Especialização em: - Didática – Fundamentos teóricos de prática pedagógica; - Metodologia de Ensino - Aprendizagem em Língua Portuguesa; - Metodologia de Ensino - Aprendizagem em Matemática; - Curso de Metodologia de Ensino - Aprendizagem em Geografia; - Curso de Psico-Pedagogia.

Fonte: Pareceres CNE/EAD- <http://portal.mec.gov.br>

Nesse ano o quadro de credenciamentos se modifica. Ainda é dominante a presença das universidades públicas oferecendo cursos de licenciatura, mas o setor privado já se torna presente nos cursos de especialização. É importante registrar o parecer favorável a uma faculdade isolada da rede privada para o oferecimento de cursos de especialização voltados à formação continuada de professores para, segundo a proposta da instituição, melhorar a qualidade dos docentes graduados em cursos superiores, que atuam em escolas do ensino fundamental. Entretanto, essa proposta de melhoria da qualificação docente, por parte da iniciativa privada não se estendeu, com o mesmo ímpeto, à formação inicial de professores da educação básica, como será constatado mais adiante.

As diretrizes da LDB/96 vão ser um pouco mais concretizadas, em termos de agenda governamental, nas metas e estratégias estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação 2001-2010 (Lei 1072/2001). Nele é reafirmada a exigência de titulação superior para os professores da educação básica, no capítulo 10 – Formação dos professores e valorização do magistério – estabelecendo-se as seguintes metas para os 10 anos de vigência do Plano: 70% dos professores da educação infantil e de ensino

fundamental (meta 18) e 100% dos professores de ensino médio (meta 19). À EAD é reservado um espaço significativo como estratégia adequada para contribuir para o cumprimento dessa exigência ao especificar, no 11º objetivo/meta do capítulo Educação a Distância e Tecnologias Educacionais: “Iniciar, logo após a aprovação do Plano, a oferta de cursos a distância, em nível superior, especialmente na área de formação de professores para a educação básica”.

Ainda no capítulo 10, a educação a distância é mencionada como alternativa na formação continuada de professores desde que sua realização inclua “sempre uma parte presencial, constituída, entre outras formas, de encontros coletivos, organizados a partir das necessidades expressas pelos professores”. Analisando os objetivos/metasp>12 e 13, essa diretriz é ratificada quando se explicita a contribuição da EAD, por meio de cursos semipresenciais modulares, para a formação em serviço necessária à certificação dos professores que ainda não possuem título superior.

Apesar da ênfase dada à utilização da EAD como estratégia de qualificação docente e expansão da educação superior, o texto do PNE 2001– 2010 mistura a modalidade educacional com as metas de uso das novas tecnologias. Na realidade, a modalidade da EAD é incluída como estratégia para atingir metas sem que o próprio governo tenha uma ideia clara do que ela realmente representa. Sua perspectiva ainda se centra no uso de tecnologias (no molde dos antigos programas governamentais) e ela é adotada mais como estratégia de expansão da educação superior, por causa de sua maior abrangência e “menor custo”, do que uma modalidade educacional com características próprias que precisam ser respeitadas para que ela se realize com qualidade. Algumas instituições federais, entretanto, já vinham desenvolvendo experiências pioneiras de qualificação docente, como a Universidade Federal de Mato Grosso, que não foram tomadas como exemplo pelo próprio governo federal no seu diagnóstico para o PNE.

Em função da entrada em vigor do PNE 2001-2010, alguns estados se mobilizaram desenvolvendo arquiteturas acadêmicas alternativas para oferta de cursos pontuais de certificação de professores a distância como, por exemplo, dois consórcios estaduais na região sudeste envolvendo instituições de ensino superior de São Paulo e Minas Gerais: o PEC - Formação Universitária e o Projeto Veredas.

O PEC - Formação Universitária foi instituído por uma deliberação do Conselho Estadual de São Paulo, em 2001, como um programa especial de formação pedagógica superior, destinado aos professores efetivos da rede pública, em parceria com três universidades: Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), Universidade de São Paulo (USP) e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC – SP). O curso, realizado de junho de 2001 a dezembro de 2002, matriculou mais de seis mil professores-alunos, divididos em 186 grupos de 40. A metodologia de ensino do PEC consistiu, além das aulas presenciais, em quatro módulos interativos compostos por teleconferências (TC), videoconferências (VC) de modo presencial e virtual nas aulas e palestras.

O Projeto Veredas ofereceu seu primeiro curso em 2002, por iniciativa da Secretaria de Educação de Minas Gerais em parceria com algumas prefeituras e dezoito instituições de ensino superior lideradas pela Universidade Federal de Minas Gerais, que ficaram incumbidas de realizar simultaneamente o curso em suas regiões. Cerca de 14 mil professores participaram dessa experiência, que tinha, além do objetivo de

certificação, a proposta de proporcionar a estes professores uma vivência do ambiente universitário.

No Rio de Janeiro a criação do CEDERJ (Centro de Educação a Distância do Estado do Rio de Janeiro), em 2002, teve como objetivo constitutivo a expansão e interiorização do ensino superior no Estado, mas deu prioridade à formação inicial de professores para contribuir no atendimento às metas de qualificação de professores no Rio de Janeiro. A diferença entre o CEDERJ e as outras duas experiências citadas é que ele se constituiu, não como um projeto pontual, mas como uma fundação, com espaço físico próprio e a responsabilidade pela produção técnica do material didático, pela gestão operacional da metodologia da EAD e pela montagem e operacionalização dos polos regionais. As IES (Instituição de Ensino Superior) públicas do estado do Rio de Janeiro que integravam o CEDERJ, por sua vez, participavam com o projeto pedagógico do curso, a elaboração do conteúdo das disciplinas, a tutoria a distância (não se envolvia com a tutoria presencial) e pela titulação dos alunos. Nesse sentido, para a comunidade acadêmica da maioria dessas instituições a EAD permaneceu como uma modalidade educacional praticada fora dos “muros” da universidade.

Em diagnóstico apresentado em 2003, dados estatísticos atestam que as licenciaturas nas instituições públicas, em 2002, representavam a maioria das matrículas em EAD nesse tipo de curso (SEGENREICH, 2006a). Por outro lado, a educação a distância passou por um momento de ‘explosão’ de credenciamentos de instituições privadas pelo CNE no período 2001-2006. De acordo com Segenreich e Castanheira (2009), em 2001 existiam 10 IES credenciadas para ministrar cursos de graduação a distância, sendo nove delas universidades federais (90%). Em 2006, a rede privada já contava com 48 IES credenciadas em contraposição às 27 universidades públicas que descem para um percentual de 36%. Entretanto, não era prioridade dessas instituições privadas o desenvolvimento de cursos de licenciatura, pela pouca demanda existente em função do desprestígio crescente desse profissional; elas passarão a se concentrar mais nos cursos de especialização e cursos superiores de tecnologia, mesmo depois da criação do Programa Universidade para Todos (ProUni) em 2005. Analisando posteriormente os dados do Resumo Técnico do Censo da Educação Superior de 2009 (BRASIL, 2010a), constata-se que os cursos superiores de tecnologia cresceram 26,1% de 2008 para 2009 enquanto o crescimento do número total de cursos foi de apenas 2,5%.

Finalmente, apesar de não haver aparentemente uma relação direta com a utilização da EAD na formação de professores, não se pode omitir que, no mesmo ano em que foi aprovado o PNE 2001, o MEC abre as portas para a utilização da EAD nos cursos presenciais de graduação, mediante a aprovação da Portaria 2.253 de 18 de outubro de 2001, depois substituída pela Portaria 4.054/2004. Fica oficializada, nessa segunda portaria, a possibilidade de oferta de 20% da carga horária total dos cursos na modalidade semipresencial, bastando que essa medida seja “comunicada” ao MEC; esses cursos somente serão avaliados *a posteriori*, quando ocorrerem os processos de reconhecimento ou renovação de reconhecimento. Se, por um lado algumas instituições utilizaram essa possibilidade para o enriquecimento dos seus cursos de licenciatura e criação de uma cultura institucional favorável à absorção dessa modalidade de educação, por professores e alunos (GOUVÊA; OLIVEIRA,

2006<sup>3</sup>), muitas instituições viram nessa medida uma oportunidade de economizar espaço físico e carga horária docente (SEGENREICH, 2006b).

A partir de 2005, vários programas, projetos e uma razoável quantidade de legislação federal passaram a caracterizar a expressão de uma ação federal que utilizava a EAD como estratégia para a formação de professores para a educação básica. Para isso muito contribuiu a regulamentação da EAD em dezembro de 2005, na medida em que, além de definir com mais clareza o modelo de EAD do MEC, estabeleceu a equiparação entre os diplomas dos cursos presenciais e a distância.

A instituição da Universidade Aberta do Brasil (UAB) ocorreu legalmente em 2006, menos de um ano depois de regulamentada a EAD (Decreto 5.622/05), e o Plano Nacional de Formação de Professores para o Ensino Básico (PARFOR) três anos depois. Estes são dois exemplos significativos de programas governamentais voltados para esse tipo de formação, atuando diretamente nas universidades públicas. Assim, esses programas (assim como o REUNI e o ProUni) foram implantados mediante o que Franco e Morosini (2012) chamam de “adesão-benefício”, isto é, recursos adicionais são concedidos mediante o compromisso das IES cumprirem os objetivos e metas definidos *a priori* pelo MEC.

Apesar de, aparentemente, não haver uma ligação direta com a interface EAD/formação de professores, a promulgação da Lei 11.892/08 que cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (outro exemplo de implantação de programa por “adesão-benefício”), ela existe na medida em que se impõe a essas instituições a oferta obrigatória dos cursos de licenciatura e programas especiais de formação pedagógica, com o objetivo de formar professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática (OTRANTO, 2012). Importante registrar é a presença desses cursos no Sistema UAB, como será visto mais adiante.

Fazendo um balanço das principais metas de qualificação dos professores da educação básica em nível superior estabelecidas pelo PNE 2001-2010: em relação à meta de 70% para a educação infantil e ensino fundamental os percentuais atingidos em 2010, segundo o Censo da Educação Básica (BRASIL, 2012) foram de 56,9 e 68,2 respectivamente. Quanto à meta de 100% para o ensino médio, o percentual de 94,1% de professores titulados em 2010 se aproximou bastante da meta.

No cômputo geral, houve um avanço percentual significativo de professores com nível superior entre 1997, com um percentual de 48,6%, segundo dados do Censo do Professor (BRASIL, 1999), e o percentual de 68,8% alcançado em 2010 de acordo com os resultados do Censo da Educação Básica (BRASIL, 2012). Nesse período, a política de formação de professores e a estratégia de sua implantação na rede pública foram marcadas por debates acalorados que têm colocado em campos opostos defensores e críticos da utilização da Educação a Distância para a formação de professores, principalmente no que concerne à sua formação inicial, chegando até o momento de formulação do novo PNE.

---

3 Pesquisa realizada em 2004, ainda sob a égide da Portaria 2.253/2001, com disciplinas dos cursos de licenciatura de Matemática e Física da UFRJ (Universidade Federal do Rio de Janeiro) e Pedagogia da UNIRIO (Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro).

## O espaço da EAD na proposta do PNE 2011-2020

Os anos de 2009 e 2010 podem ser caracterizados pela preparação da agenda que constituiria o PNE 2011 – 2020. Segundo 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)

No que concerne ao estabelecimento dos principais problemas a serem enfrentados e à especificação de alternativas para essas escolhas dois documentos, produzidos por participantes institucionais, considerados como *participantes visíveis* desse processo de definição de agenda (KINGDON, 2006), serão analisados, no que se refere à formação de professores a distância: o documento do Conselho Nacional de Educação (CNE) emitido em agosto de 2009 e o relatório final da Conferência Nacional de Educação (CONAE), realizada em abril de 2010.

Em primeiro lugar, é importante destacar que os relatores do documento do CNE (BRASIL, 2009a) enfatizam ser incumbência desse 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 nesses níveis de educação, seguido de uma relação de prioridades a serem observadas na definição de metas a serem estabelecidas pelo poder executivo. Na educação básica, a EAD mais uma vez é colocada no mesmo “pacote” do uso das TIC mantendo, inclusive, o mesmo subtítulo utilizado no PNE anterior. No final do seu realmente “breve” diagnóstico somente aponta uma perspectiva dada pelo MEC e não um real diagnóstico da situação presente: “A política de educação a distância do MEC está ampliando os polos de capacitação para atender a 60 mil professores de nível básico, que oferecerão aulas presenciais e a distância, no programa Universidade Aberta do Brasil” (BRASIL, 2009a, p.26).

Ao elencar, a seguir, as prioridades globais da *Educação Básica* propriamente dita, destaca-se a preocupação com a qualidade, identificada como um problema a ser combatido também na EAD mediante “a atualização dos respectivos referenciais de qualidade e instrumentos de avaliação” (BRASIL, 2009a, p. 33).

Quanto às prioridades para formação de profissionais para a área da Educação, o documento consolida o papel da União na formação dos docentes para a educação básica em suas etapas e modalidades, assim como recomenda a ampliação de vagas nas IES públicas para cursos de licenciatura e pós-graduação na forma presencial. A EAD aparece mais uma vez representada exclusivamente pelo programa Universidade Aberta do Brasil.

2.17/7. Sedimentar os polos 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-polo por

meio de parcerias; e implantação de polos regionais que promovam processos de formação e acompanhamento constantes aos profissionais da educação no que diz respeito às modalidades e níveis de ensino. (BRASIL, 2009a, p. 38)

Ao tratar da educação superior o CNE identifica a EAD como uma modalidade educacional, quando comenta sua presença no quadro da expansão da educação superior. O Conselho reconhece que “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%” (BRASIL, 2009a, p.46).

Em função do diagnóstico feito, são levantados aspectos que precisam ser considerados nas políticas de educação a distância e no futuro PNE, 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. Esses percentuais são citados sem a indicação das fontes de obtenção desses dados.

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 a essa modalidade educacional destacam-se duas 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.
7. Ampliar e fortalecer os polos, da UAB, criados a partir de parcerias com municípios e universidades. (BRASIL, 2009a, p.54)

Para o CNE, o futuro PNE já nasce como uma política de Estado na medida em que sua construção será marcada por um amplo processo de consulta à sociedade agregando, além da proposta do CNE, documentos como o da Conferência Nacional de Educação – CONAE, realizada em março/abril de 2010.

A CONAE se apresenta como 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). Ela foi realizada entre 28 de março e 1º de abril de 2010, em Brasília, contando com 3.889 participantes, sendo 2.416 delegados/as e 1.473, entre observadores/as, palestrantes, etc. No eixo quarto de seu documento final são tratadas a formação e a valorização dos/as profissionais da educação; é nele que será encontrada a posição da CONAE em relação à EAD.

Na página 80 iniciam-se suas considerações sobre a política de formação e valorização docente destacando 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” (CONAE, 2010, p.80). Depois de reconhecer o formato da educação a distância como alternativa de curso, o documento, logo em

seguida, classifica os cursos de graduação (formação inicial) a distância como uma situação emergencial a ser superada, no mesmo nível dos cursos de duração reduzida, contratação de profissionais liberais e estudantes como docentes e uso complementar da telessala. O argumento é de que foram citados em lei em uma época na qual o ensino presencial não tinha condições de atender à demanda.

O documento da CONAE enfatiza a prioridade da educação presencial usando como argumento contra a EAD a falta de acompanhamento pedagógico dos cursos existentes, a falta de compromisso com a formação de qualidade, a busca do lucro e a diplomação em curto prazo.

A formação inicial deverá se dar de forma presencial, inclusive aquela destinada aos/às 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/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 (CONAE, 2010, p.83).

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.84). Para isso defende a “centralidade do papel do/a professor/a, em substituição ao/à tutor/a, nos processos formativos presenciais e a distância (CONAE, 2010, p.85). Essa proposta coincide com a posição do CNE sobre a função da tutoria na EAD.

Nesse processo de construção de um texto político, não se poderia deixar de ouvir algumas manifestações da comunidade acadêmica das universidades, mesmo que ela seja oficialmente representada pela CONAE. Optou-se por explorar, neste pequeno espaço de texto, os trabalhos publicados no número 84 da Revista *Em Aberto*, do INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais), sob o título “Educação a distância e formação de professores: problemas, perspectivas e possibilidades”.

Seus autores falam do mesmo tema – Formação de Professores a distância – e do mesmo lugar: a comunidade acadêmica das universidades. Sommer (2010a, p.11), como organizador da coletânea de textos, destaca que os leitores encontrarão “uma pluralidade de objetos, enfoques teórico-metodológicos e estilos de escrita, [...] e que parece retratar o estado do conhecimento desse polêmico campo de saberes e práticas”.

A contribuição de Sommer (2010b), ao colocar a questão, está centrada nas suas considerações finais, nas quais, citando Nóvoa, critica os debates pautados em dicotomias, como a da educação presencial x educação a distância sem levar adiante uma discussão norteadada pela natureza da formação que está sendo dada nos cursos de licenciatura, independentemente da modalidade adotada.

Na impossibilidade de analisar cada um dos seis artigos apresentados, optou-se por destacar a contribuição de dois pesquisadores que têm seu foco nas políticas públicas de formação de professores. Barreto (2010, p.35) dá a sua contribuição ao fazer sua crítica aos “modos pelos quais a recontextualização das TIC na formação de professores a distância tem sido promovida no contexto brasileiro”. Destaca a autora o

problema da centralidade atribuída às TIC com o rótulo de modalidade. Usando suas palavras, “a dita modalidade a distância parece dispensar discussões substantivas, sendo a centralidade atribuída apenas às TIC, seja na veiculação dos materiais de ensino, seja no seu gerenciamento” (BARRETO, 2010, p.41).

Lapa e Pretto (2010), por sua vez, destacam importantes questões na sua análise da implantação da Universidade Aberta do Brasil: a imposição de um modelo único por parte da liderança da EAD na CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) é empobrecedor por acabar se tornando prescritivo, limitando a própria autonomia das instituições de educação superior; a sua não institucionalização na rede pública, em termos de trabalho docente, está causando sérios problemas de intensificação e precarização do trabalho desses profissionais. Esse problema já havia merecido a atenção de um participante visível - o CNE – sem o devido aprofundamento, conforme apontado anteriormente. Os autores assim concluem seu trabalho:

Para combater o risco da EAD ser entendida como um ‘projeto de governo’, [...] necessário se faz resgatar a autonomia da IFES no sentido de incluir a diversidade mediante o acolhimento e a negociação de propostas diferenciadas na montagem do projeto maior da UAB. Mais importante ainda, acreditamos ser necessária uma maior compreensão da profundidade do tema e do respeito ao tempo e às características do trabalho dos professores nesses projetos de EAD, que, essencialmente, estão associados a mudanças culturais e não apenas metodológicas (LAPA; PRETTO, 2010, p.93).

O projeto do Plano Nacional de Educação, encaminhado pelo MEC ao Congresso Nacional em dezembro de 2010 e protocolado como Projeto de Lei n.8.035/2010 (BRASIL, 2010b), completa o conjunto de documentos aqui analisados. Verifica-se que a posição assumida pelo MEC, em relação à EAD é bem menos destacada que no PNE anterior, que dedicava todo um item para a EAD e novas tecnologias; a estrutura proposta pelo CNE é abandonada no novo projeto, sendo trocada pelo estabelecimento de 20 metas.

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).

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. Esse posicionamento reflete, de certo modo, a consciência da polêmica sobre a utilização da EAD para a formação inicial de professores, verbalizada pela CONAE e muitos dos representantes da comunidade acadêmica. Essa estratégia de diluir a modalidade da EAD nos textos, estatísticas e estruturas governamentais vai se tornar mais explícita no espaço vazio de agenda que caracteriza o período 2011-2013.

### **Algumas ações governamentais desenvolvidas na lacuna da agenda e questões levantadas pelos pesquisadores do GT11 da ANPEd**

Após encaminhado ao Congresso, o projeto (BRASIL, 2010b) foi protocolado como PL 8.975/2010 na Câmara de Deputados em 20 de dezembro de 2010, e após

a apreciação de quase três mil emendas foi apresentado um substitutivo à matéria pelo relator, em dezembro de 2011. No processo de análise desse substitutivo foram apreciadas 449 emendas ao projeto até junho de 2012. Aprovada a redação final em 16 de outubro de 2012, a matéria foi remetida ao Senado em uma nova versão protocolada como Projeto de Lei da Câmara n. 103/2012. Na versão aprovada pela Câmara, a questão sobre o percentual do PIB a ser destinado à educação constituiu-se no item mais discutido da agenda retratada no projeto.

Quanto à Educação a Distância, os dois itens citados no projeto ficaram inalterados, o que indica que a Universidade Aberta do Brasil continua a ser o “carro forte” das políticas de expansão da educação superior na rede pública incluindo a formação de professores.

Entretanto, o que chamou mais a atenção no levantamento de dados sobre o processo de tramitação do PNE no poder legislativo foi o fato de o relator do processo no Senado, Senador José Pimentel, reconhecer, em documento apresentado na reunião de 19 de maio de 2013 para a Comissão de Assuntos Econômicos que “o atraso na aprovação deste Plano foi atenuado por uma série de ações em curso, e que continuarão em 2013, sob a liderança e indução do Governo Federal” (BRASIL, 2013b, p.16). Essa observação do ilustre relator suscitou o interesse de verificar que ações o governo federal tem desenvolvido nesse vácuo de agenda iniciado em janeiro de 2011, no que concerne à EAD e à formação de professores.

Uma primeira “ação do governo” foi a extinção da Secretaria de Educação a Distância do MEC (SEED) em janeiro de 2011, pegando de surpresa os profissionais e pesquisadores da área. Apesar dos protestos de pesquisadores da área pela falta de comunicação adequada e discussão sobre uma decisão importante para quem pesquisa e/ou trabalha com EAD no Brasil, a medida foi mantida sob a alegação de que a EAD já estava “amadurecida” suficientemente para ser integrada ao sistema. As ações da SEED foram distribuídas pela estrutura do MEC, destacando-se o papel relevante que as Diretorias de Educação Básica e de Educação a Distância da CAPES, criadas em 2007, passaram a desempenhar no desenvolvimento do Sistema Universidade Aberta do Brasil e dos programas a ele vinculados, após a aprovação da Portaria 318/2009 (BRASIL, 2009b), que passou para a CAPES o comando operacional da UAB.

Outra ação do MEC, relativa ao fornecimento de dados do Censo de Educação Superior, foi passar a divulgar em 2011 estatísticas que agregam a modalidade presencial e a distância, da mesma forma como são tratadas no projeto do PNE. Apesar de a sinopse do último censo ter mantido dados diferenciados, ainda se estuda como algumas mudanças de organização das tabelas podem afetar o estabelecimento de séries históricas. Comparando os dados das sinopses de 2010 e 2011 (BRASIL, 2010c, 2011), entretanto, constatou-se que em um ano essas modalidades tiveram um comportamento diferenciado ao comparar seu crescimento nos diferentes cursos da área de Educação. Na área de Educação em geral e no curso de Pedagogia a oferta de cursos pela EAD cresceu e a educação presencial diminuiu seu número de cursos. No que se refere à formação de professores de disciplinas profissionais e matérias específicas, houve crescimento nas duas modalidades educacionais, sendo que a primeira teve maior crescimento de oferta dos cursos presenciais e a segunda dos de educação a distância.

Um avanço na rede de informações estatísticas do INEP foi sua conexão entre os dados dos censos da educação superior e da educação básica, permitindo aos relatores do Censo de Educação Básica de 2010 e 2011, a partir da informação do número do CPF (Cadastro de Pessoas Físicas), identificar que mais de 400 mil profissionais que atuam no magistério da educação básica também são alunos da educação superior, retratando o processo de melhoria da qualificação dos professores em exercício na educação básica. Fazendo um recorte nos dados estatísticos do curso de Pedagogia, pela sua importância na formação de professores da educação infantil e primeiras séries do ensino fundamental e por concentrar o curso mais frequentado pelos professores (48% do total da área de educação), foi montada a Tabela 1, a seguir.

**Tabela 1** - Professores da rede de educação básica fazendo curso de Pedagogia por categoria administrativa e modalidade educacional

	2010		2011		Δ 2010-2011
	F	%	F	%	
Total Curso de Pedagogia	185.074	100	199.799	100	8,0
Categoria Administrativa					
Pública	38.249	20,7	43.550	21,8	13,9
Privada	146.825	79,3	156.249	78,2	6,4
Modalidade Educacional					
Presencial	74.144	40,0	81.019	40,6	9,3
A distância	110.930	60,0	118.780	59,4	7,1

Fonte: Censos da Educação Básica 2010, Censo da Educação Básica 2011.

Em 2011, o contingente de professores que estava fazendo o curso de Pedagogia chegava a quase duzentas mil matrículas. Constata-se, além da já esperada predominância do ensino privado (79,3% em 2010 e 78,2% em 2012), o esforço de avanço na esfera pública na medida em que o seu índice de crescimento supera o da iniciativa privada (13,9% contra 6,4%). Finalmente é significativa, para o foco deste trabalho, a diferenciação dos dados por modalidade educacional, o que nos permitiu verificar que, em 2011, mais da metade dos profissionais está realizando sua formação em Pedagogia na modalidade a distância (118.780 matrículas). O que os pesquisadores têm a dizer sobre a presença significativa da formação inicial de professores feita a distância, criticada pela CONAE em 2010?

Em 2012, pesquisadores do subprojeto dois, que integram a equipe atual do projeto do Observatório da Educação (2013-2016) – OBEDUC, publicaram um conjunto de artigos apresentando os resultados da análise dos marcos regulatórios dos seguintes eixos de pesquisa do projeto anterior: formação de professores (MAUÉS; CAMARGO, 2012), formação profissional (OTRANTO, 2012), educação a distância (SEGENREICH; CASTRO, 2012) e Sistema UAB (SOUSA, 2012).

Maués e Camargo (2012, p.169), apesar de considerarem positiva a exigência da formação docente em nível superior, levantaram críticas em relação à “ampliação dos cursos de formação de professores com problemas como o barateamento dos custos,

a pouca exigência de professores qualificados, os currículos enxutos em particular via EAD”.

Otranto (2012, p.221/222) questiona a imposição de oferecimento de licenciaturas nas IFES a partir de 2009, concluindo que “oferecer cursos de licenciatura em locais sem tradição em pesquisa no campo da formação docente pode significar que ela está encarada como um campo de importância menor [...]”.

Em relação à educação a distância como modalidade educacional, Segenreich e Castro (2012, p.113/114) pontuam que

A inserção da educação a distância no ensino superior brasileiro tem-se mostrado complexa e de difícil operacionalização [...] [ela] tem sido utilizada indiscriminadamente, pelos sistemas públicos e privados de ensino superior, sem a devida atenção às mínimas condições de a EAD oferecer ensino de qualidade. [...] As posições extremadas no debate em torno do projeto do Plano Nacional de Educação (2011 – 2020) mais uma vez demonstram falta de profundidade na análise das reais potencialidades da EAD no ensino superior e das inúmeras dificuldades, também reais, que sua inserção suscita.

Finalmente, ao analisar a UAB como política governamental de formação de professores, Sousa (2012, p.145) complementa que a necessidade de se garantir a qualidade “implica que as Ifes que oferecem a EAD/UAB se empenhem na formação plena do cidadão”.

A observação do relator da proposta do PNE no Senado, as ações governamentais desenvolvidas e as questões dos autores acima citados nos levaram a procurar dados sobre a UAB no *site* da CAPES, tendo em vista ser ela o carro chefe da formação de professores a distância nas ações de financiamento direto do governo federal. Apesar de os dados disponibilizados se apresentarem mais como um catálogo de oferta de cursos para fins de inscrição do que de disponibilização de dados para pesquisa, foi possível levantar alguns indicadores de que o governo federal continua a investir pesadamente no Sistema UAB, como passou a ser chamado pelo MEC.

Em primeiro lugar, verificou-se que os cursos de licenciatura criticados por Otranto (2012) já estão sendo oferecidos por 12 dos 16 institutos federais integrantes do Sistema UAB, oferecendo uma grande variedade de cursos: química, matemática, informática, geografia, letras espanhol, letras português, biologia e, até, pedagogia. O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará (IFPA), por exemplo, oferece seis cursos diferentes de licenciatura.

No que se refere aos dados sobre os cursos oferecidos pela UAB, a Tabela 2 apresenta a distribuição de cursos constantes do *sítio* da CAPES em 2013, demonstrando claramente a prioridade dos cursos voltados para a formação de professores, com exceção dos cursos de especialização que atendem a outras áreas também.

**Tabela 2** - Distribuição dos cursos oferecidos pela UAB por tipo de curso<sup>4</sup> – 2013

Tipos de curso	Número de cursos ofertados	
	Geral	Formação de professores
Extensão	69	69
Sequencial	01	-
Licenciatura	335	335
Bacharelado	94	-
Tecnólogo	14	1
Formação pedagógica	11	11
Aperfeiçoamento	183	180
Especialização	309	139
Mestrado	-	-
Doutorado	-	-
Totais	1016	735

Fonte: UAB/CAPES, maio de 2013.

Apesar do número e variedade de cursos apontados, a complexidade do Sistema UAB fica ainda mais evidente quando se analisa a oferta de cursos por tipo de chamada, isto é, editais ou programas de ação do governo federal, como mostra a Tabela 3.

**Tabela 3** - Distribuição dos cursos oferecidos pela UAB por tipo de chamada – 2013

Chamadas da UAB	Número de cursos		Modalidades mais presentes
	Geral	Formação de professores	
Piloto	22	-	Bacharelado
UAB 1	136	86	Bacharelado, licenciatura, tecnólogo, especialização, aperfeiçoamento
UAB 2	169	157	Licenciatura, especialização
Expansão UAB	19	12	Bacharelado, licenciatura, especialização
Mídias	51	51	Especialização, aperfeiçoamento, extensão
PAR	155	154	Licenciatura, formação pedagógica, especialização
PNAP I e II	190	1	Bacharelado, especialização
Prolic I, II, I e II	---	-	----
SECAD I, II, III	274	274	Especialização, aperfeiçoamento, extensão
Total	1.016	735	

PAR - Plano de Ação Articulada. PNAP - Programa nacional de Formação em Administração Pública. PROLIC – Pró-Licenciatura. SECAD – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. Fonte: UAB/CAPES, maio de 2013

Programas como o PAR e SECAD estão totalmente voltados para a formação de professores, sendo que no PAR estão incluídos os cursos do PARFOR, apesar de, no sítio do UAB/CAPES, não constarem dados específicos sobre sua existência nem dispormos ainda de dados estatísticos mais específicos da atuação do sistema UAB. Dados sobre a existência do PARFOR foram encontrados na seção de *Notícias* do mesmo sítio, ao divulgar a formatura de um curso de formação pedagógica como é registrado a seguir.

4 Não foi utilizada a terminologia modalidade educacional, utilizada no sítio da CAPES, para não confundir com modalidade presencial/distância, consagrada na legislação sobre EAD.

Sob o título *UEL realiza formatura de turma de pedagogia via Universidade Aberta do Brasil*, em 20 de junho de 2013, é anunciada a formatura de dois mil alunos da Universidade Estadual de Londrina (UEL) com a presença do diretor da Educação a Distância da CAPES, prof. João Carlos Teatini. Simultaneamente, outros oito mil alunos recebiam seus diplomas nas demais universidades estaduais do Paraná (UEPG, UEM e UNICENTRO) que também ofereceram o mesmo curso de formação pedagógica, iniciado no final de 2011. Segundo a notícia,

(...) o curso foi operacionalizado pelo Laboratório de Tecnologia Educacional (LABTED), com recursos do governo estadual e do Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB, como parte do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR). (UAB/CAPES, 2013)

A questão levantada por Maués e Camargo (2012) sobre o aligeiramento de cursos na modalidade a distância demanda uma investigação mais aprofundada tendo em vista que essa rede complexa de tipos de curso e tipos de chamada da UAB pode ser mais bem estudada e compreendida quando ela se concretiza em pesquisas sobre práticas institucionais. Tomou-se como exemplo ilustrativo a experiência da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), apresentada na apresentação da mesa redonda que originou este trabalho. De acordo com os dados do catálogo da CAPES, a UFSCar oferece oito cursos dos mais variados tipos e chamadas, dos quais seis em vigência, como mostra a Tabela 4.

**Tabela 4** - Cursos oferecidos pela UAB na UFSCar por tipo de curso, pólos em que são oferecidos, chamada UAB, carga horária e número de períodos

Nome	Tipo	Polos	Chamada UAB	Carga horária	Nº períodos
Educação musical	licenciatura	10	UAB I	3420	9
Educação para as relações étnicorraciais	especialização	NV	SECAD II	360	1
Engenharia ambiental	bacharelado	9	UAB I	3735	10
Gênero e diversidade na escola	aperfeiçoamento	NV	SECAD I	200	1
Gestão pública	especialização	5	PNAP II	510	3
Pedagogia	licenciatura	12	UAB I	3200	8
Sistemas de informação	bacharelado	8	UAB I	3210	8
Tecnologia sucroalcooleira	tecnólogo	3	UAB I	2520	6

Fonte: UAB/CAPES, maio de 2013. NV - não vigente

Dois documentos bem diferentes chamaram a atenção em uma primeira aproximação das fontes de informação sobre essa experiência. O primeiro deles, intitulado *A EAD na UFSCAR: a implantação do sistema UAB e suas orientações metodológicas*, faz um registro da trajetória da EAD na instituição mesmo antes da UAB e como foi o processo de redação da proposta da universidade a partir do primeiro edital de dezembro de 2005, de aprovação dos cursos UAB nos órgãos colegiados e de criação de uma infraestrutura de recursos humanos e materiais para sua execução (UFSCAR, 2010). O segundo é uma notícia veiculada no portal da UAB/CAPES (SOUSA, 2013b) dando conta de que o curso de Pedagogia da UFSCar, oferecido no âmbito da UAB,

foi considerado de excelência pelo MEC, sendo que somente 13 dos 1.207 cursos de graduação obtiveram essa avaliação. De acordo com a notícia, ainda,

(...) a graduação tem duração de quatro anos, com carga horária total de 3.200 horas, com atividades no Ambiente Virtual de Aprendizagem (Moodle), materiais didáticos em diferentes mídias produzidos por profissionais especializados, corpo docente e de tutores altamente qualificados e atividades supervisionadas nos polos de apoio presencial.

Tornou-se evidente a necessidade de conhecer mais o que se tem pesquisado nessa e em outras universidades sobre o processo de implantação da UAB. O contato com trabalhos apresentados no X Congresso Brasileiro de Ensino Superior a Distância (ESUD), promovido pela UNIREDE e realizado na primeira quinzena de junho de 2013, deu uma primeira resposta apresentando experiências institucionais e permitiram perceber a presença crescente de uma nova questão: a institucionalização da UAB nas instituições dela integrantes.

Um dos trabalhos apresentados no ESUD (QUIRINO et al., 2013, p.3) analisa os resultados da implantação do Sistema UAB no âmbito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) “ressaltando os fatores que contribuíram para o sucesso das ações, os desafios encontrados e, por fim, [...] algumas perspectivas futuras”. São apresentados dados sobre os cursos oferecidos, incluindo dados estatísticos sobre vagas oferecidas, matriculados, inativos e formados, mostrando resultados positivos ou menos positivos, nos diferentes cursos estudados. Em seguida, os autores se detêm na descrição dos desafios já superados nesse processo de implantação tais como, entre outros: implantação de um órgão específico para a gestão da EAD e de um sistema integrado de gestão; vinculação dos cursos de EAD às unidades acadêmicas responsáveis pelos cursos presenciais; alocar vagas docentes nas unidades que atendem a EAD; garantia de representação discente dos alunos EAD nos colegiados e acesso a bolsas de monitoria; estabelecimento de uma proporcionalidade na relação professor-aluno que seja equivalente à do ensino presencial; promoção da institucionalização da modalidade e consequente diminuição da necessidade de bolsas da UAB. Como perspectiva, os autores indicam a necessidade de superar outros desafios para a plena institucionalização da modalidade EAD na UFMG.

Outro trabalho apresentado no congresso (LOBO, 2013) trata diretamente da questão da institucionalização da EAD nas universidades e institutos federais tomando como marco inicial a regulamentação da EAD em 2005. A autora faz algumas considerações a respeito da institucionalização da EAD que muito se aproximam dos desafios relatados na exposição de Quirino et al. (2013). Optou-se por registrar considerações feitas ao final do seu texto. A primeira se refere à lembrança, sempre oportuna, de que existem duas situações em que a EAD é utilizada na educação superior: “(a) a oferta de cursos a distância e (b) a integração do ensino a distância como complementação ou de forma integrada ao ensino presencial” (LOBO, 2013, p. 9/10). O texto finaliza com seis perguntas que vêm se tornando cada vez mais presentes, das quais destacamos a segunda, como ilustração: “Por que os programas governamentais ainda não foram substituídos por um processo mais “visceralmente” incluso nas instituições públicas?” (LOBO, 2013, p. 10).

## Considerações finais

Ficou claro que a necessidade premente de expansão do sistema de educação superior para atender à necessidade de qualificação dos professores tem trazido problemas para a qualidade do ensino, seja presencial ou a distância. A existência de espaços vazios na definição das agendas de compromissos construídas mediante uma discussão de diferentes participantes – visíveis e invisíveis – diminui as possibilidades de estabelecimento de políticas públicas em detrimento de políticas de governo. A UAB se desenvolveu enormemente no período 2011-2013 sem que algumas (senão muitas) de suas instituições integrantes tivessem o tempo de absorver as mudanças culturais que elas exigem dos atores nela envolvidos, como apontam Lapa e Pretto (2010).

Por outro lado, tendo em vista que esses programas governamentais se propõem a atingir grandes números, uma preocupação que persiste nas discussões dos especialistas da área se refere à perda de qualidade da formação proporcionada pelos cursos na modalidade de EAD, principalmente para os futuros professores. Novos cursos estão sendo oferecidos, incluindo dois mestrados profissionais - Programa de Mestrado Profissional em Matemática (PROFMAT) e Programa de Mestrado Profissional em Letras (PROFLETRAS) – que devem merecer toda a atenção.

Finalmente, uma questão que está ganhando espaço nos trabalhos de especialistas se refere à institucionalização da educação a distância via UAB, principalmente nas universidades federais. Por um lado existem experiências institucionais, algumas relatadas outras não, que mostram os desafios que vêm sendo enfrentados na implantação da UAB e as perspectivas animadoras do processo de institucionalização dessa modalidade de ensino em muitas universidades federais. Na ausência de uma agenda de compromissos publicamente acordada com a sociedade não faltam notícias de ações governamentais de um governo que tem muita pressa em mostrar resultados. Uma delas, recebida no momento do fechamento deste trabalho, foi dada pela *Folha de S. Paulo*, em 17 de junho, com o título *MEC vai criar primeira universidade federal de educação a distância* (FOLHA DE SÃO PAULO, 2013). Segundo declaração do ministro Aloisio Mercadante, o governo federal pretende criar uma universidade federal a distância e já está preparando projeto a ser encaminhado ao legislativo em agosto de 2013 sendo que a nova universidade absorverá as matrículas da UAB, em torno de 250 mil. Segundo frase (com aspas) registrada na notícia, o ministro declarou que: “Não há como atender o tamanho da demanda se não for por educação a distância e essa é a prioridade do MEC”.

O que se pode concluir? De qual educação a distância está se falando? Antigas e novas questões se atropelam em um espaço vazio de agenda entre compromissos com a necessária expansão da educação superior e a imprescindível exigência de qualidade da oferta que deve estar presente em todo o sistema educacional, em qualquer modalidade em que ela seja oferecida. A voz ativa dos participantes “invisíveis” divulgando experiências institucionais sérias de implantação da UAB poderá contribuir em muito para a discussão das novas ações governamentais dos nossos participantes “visíveis”.

## Referências

BARRETO, Raquel Goulart. Configuração da política nacional de formação de professores a distância. **Em Aberto**, Brasília, v. 23, n. 84, p.33 - 45, nov. 2010. Disponível em: <>. Acesso em: 5 jan. 2011.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>. Acesso em: 14 mar. 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. **Parecer CNE/CES nº 670/98**, aprovado em 1º de outubro de 1998 - Programa Ensino da Matemática a Distância. UFPA. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?view=article&catid=323%3Aorgaos-vinculados&id=12939%3Apareceres-de-credenciamento-EAD&tmpl=component&print=1&layout=default&page=&option=com\\_content](http://portal.mec.gov.br/index.php?view=article&catid=323%3Aorgaos-vinculados&id=12939%3Apareceres-de-credenciamento-EAD&tmpl=component&print=1&layout=default&page=&option=com_content)>. Acesso em 29 jan. 2012. 1998a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Parecer CNE/CES nº 887/98**, aprovado em 2 de dezembro de 1998 - Credenciamento para oferta de Programa de Ensino a Distância. – UFCE. Disponível em: <>. Acesso em: 29 jan. 2012. 1998b.

BRASIL. Ministério da Educação. **Censo do professor 1997**: perfil dos docentes de Educação Básica. Brasília: INEP, 1999. Disponível em: <<portal.inep.gov.br/educacao-basica>>. Acesso em: 15 maio 2013.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2001. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/10172.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10172.htm)>. Acesso em: 14 mar. 2012.

BRASIL. **Decreto nº 5.622 de 19 de dezembro de 2005**. Regulamenta o art. 8o da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, dezembro de 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato20042006/2005/Decreto/D5622.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20042006/2005/Decreto/D5622.htm)>. Acesso em: 14 abr. 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria CNE/CP nº 10, de 6 de agosto de 2009**. Indicações para subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação 2011-2020. 2009a. Disponível em: <[portal.mec.gov.br/dmdocuments/pne\\_200809.pdf](portal.mec.gov.br/dmdocuments/pne_200809.pdf)>. Acesso em: 13 mar. 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 318 de 2 de abril de 2009**. Transfere à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior -Capes – a operacionalização do Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. Brasília: MEC/Capes, 2009b. Disponível em: <[http://uab.capes.gov.br/images/stories/downloads/legislacao/Portaria318\\_2Abr09\\_UABparaCAPES.php](http://uab.capes.gov.br/images/stories/downloads/legislacao/Portaria318_2Abr09_UABparaCAPES.php)>. Acesso em: 20 abr. 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resumo técnico do Censo da Educação Superior de 2009**. Brasília: MEC/INEP/DEED, 2010a. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/centso-da-educacao-superior/resumos-tecnicos>>. Acesso em: 14 mar. 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. **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. 2010b. Disponível em: <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5826/projeto\\_pne\\_2011\\_2020.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5826/projeto_pne_2011_2020.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 13 mar.2013.

BRASIL. Ministério da Educação. **Sinopse do Censo da Educação Superior 2010**. Brasília: INEP. 2010c. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 23 abr. 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. **Sinopse do Censo da Educação Superior 2011**. Brasília: INEP. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 23 abr. 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. **Censo da Educação Básica: 2011 – resumo técnico**. Brasília: INEP, 2012. Disponível em: <<portal.inep.gov.br/educacao-basica>>. Acesso em: 15 maio 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. **Censo da Educação Básica: 2012 – resumo técnico**. Brasília: INEP, 2013a. Disponível em: <<portal.inep.gov.br/educacao-basica>>. Acesso em: 15 maio 2013.

BRASIL. **Parecer s/no, de 2013 da Comissão de Assuntos Econômicos sobre o Projeto de Lei da Câmara n.103, de 2012** (Projeto de Lei n. 8.035, de 2010. Na casa de origem) do Poder executivo, que aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. 19 de maio. 2013b. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=108259](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=108259)>. Acesso em: 25 maio 2013.

CONAE - CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **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%20final.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2011.

FOLHA DE SÃO PAULO. **MEC vai criar primeira universidade federal de educação a distância**. Setor Educação. 24 de junho de 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2013/06/1296621-mec-vai-criar-universidade-federal-de-educacao-a-distancia.shtml>>. Acesso em: 28 jun.2013.

FRANCO, Maria Estela Dal Pai; MOROSINI, Marília Costa. Marcos regulatórios e arquiteturas acadêmicas na expansão da educação brasileira: movimentos indutores. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 42, n.28, p. 175-198, jan./abr. 2012.

KINGDON, John Wells. Juntando as coisas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas públicas**: coletânea. v.1. Brasília: ENAP, 2006. p. 225-245.

LAPA, Andrea; PRETTO, Nelson De Luca. Educação a distância e precarização do trabalho docente. **Em Aberto**, Brasília, vol. 23, nº 84, p.79 - 97, nov. 2010. Disponível em: <>. Acesso em: 5 jan. 2011.

LOBO, Édila Marta Miranda. Um caminho para a institucionalização da educação a distância. **X Congresso Brasileiro de Ensino Superior a Distância (ESUD)**. Belém: UNIREDE, junho de 2013. Disponível em: <<http://www.aedi.ufpa.br/esud/inicio.htm>>. Acesso em: 20 jun. 2013.

MAUÉS, Olgaíses Cabral; CAMARGO, Arlete Maria Monte de. Marcos regulatórios nas políticas de formação e valorização docente pós-LDB. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 42, n.28, p. 149-174, jan./abr. 2012.

OTRANTO, Célia Regina. Reforma da educação profissional no Brasil: marcos regulatórios e desafios. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 42, n.28, p.199-226, jan./abr. 2012.

QUIRINO, Raquel; CORRADI, Walter; MACHADO, Marcela Rosa de Lima. O Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) como proposta de formação universitária no âmbito da UFMG: resultados, desafios e perspectivas. **X Congresso Brasileiro de Ensino Superior a Distância (ESUD)**. Belém: UNIREDE, junho de 2013. Disponível em: <http://www.aedi.ufpa.br/esud/inicio.htm>. Acesso em: 20 jun. 2013.

SEGENREICH, Stella Cecília Duarte. Desafios da educação à distância ao sistema de educação superior: novas reflexões sobre o papel da avaliação. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 28, dez. 2006a. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/trabalho/GT11-2012-Int.pdf>>. Acesso: 13 maio 2012.

SEGENREICH, Stella Cecília Duarte. Desafios da educação a distância ao sistema de educação superior: a invasão silenciosa dos “vinte por cento”. X Seminário Estadual da ANPAE, São Paulo, 28 a 30 de junho de 2006, In: **Anais**. CD ROM, ISSN 1120605170723-49, 2006b.

SEGENREICH, Stella Cecília Duarte; CASTANHEIRA, Antonio Maurício. Expansão, privatização e diferenciação da educação superior no Brasil pós-LDBEN/96: evidências e tendências. **Ensaio**, Rio de Janeiro, v.17, n.62, p.55-86, jan./mar. 2009.

SEGENREICH, Stella Cecília Duarte; CAMARGO, Arlete Maria Monte de; OTRANTO, Celia Regina; CASTANHEIRA, Maurício; MAUÉS, Olgaís Cabral. Educação tecnológica, formação de professores e educação a distância como políticas de expansão da educação superior no Brasil Pós-LDB/96. **Série-Estudos - Periódico do Mestrado em Educação da UCDB**, Campo Grande-MS, n.30, p. 93-116, jul./dez. 2010.

SEGENREICH, Stella Cecília Duarte. EAD no sistema de educação superior: questões para a agenda 2011 – 2020. 34ª Reunião Anual da ANPED: Educação e Justiça Social. Natal: **ANPED**, 2011. Disponível em: <[http://34reuniao.anped.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=113:trabalhos-gt11-politica-de-educacao-superior](http://34reuniao.anped.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=113:trabalhos-gt11-politica-de-educacao-superior)>. Acesso em: 13 mar. 2013.

SEGENREICH, Stella Cecília Duarte; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. A inserção da educação a distância no ensino superior do Brasil: diretrizes e marcos regulatórios. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 42, n.28, p.89-118, jan./abr. 2012.

SOMMER, Luis Henrique. Apresentação. **Em Aberto**, Brasília, v. 23, n. 84, p.10-14, nov. 2010a. 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, v. 23, n. 84, p.17-30, nov. 2010b. Disponível em: <>. Acesso em: 5 jan. 2011.

SOUSA, Andréia da Silva Quintanilha de. Universidade Aberta do Brasil (UAB) como política de formação de professores. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 42, n.28, p.119-148, jan./abr. 2012.

SOUSA, Andréia da Silva Quintanilha de. **Notícias**. Curso de Pedagogia da UFSCAR no âmbito da UAB é considerado de excelência pelo MEC. 20 de fevereiro de 2013b. Disponível em: <[http://www.uab.capes.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=category&id=1&Itemid=7](http://www.uab.capes.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&id=1&Itemid=7)>. Acesso em: 13 maio 2013.

UAB/CAPES. **Notícias**. UEL realiza formatura de turma de pedagogia via Universidade Aberta do Brasil. 20 de junho de 2013. Disponível em: [http://www.uab.capes.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=category&id=1&Itemid=7](http://www.uab.capes.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&id=1&Itemid=7). Acesso em: 13 mai. 2013.

UFSCAR. **A EAD na UFSCAR**: a implantação do sistema UAB e suas orientações metodológicas. São Carlos: UFSCar. 2010. Disponível em: [www.uab.ufscar.br/documentos\\_EAD/a-EAD-na-ufscar/at\\_download/file](http://www.uab.ufscar.br/documentos_EAD/a-EAD-na-ufscar/at_download/file). Acesso em: 20 jun. 2013.

---

Recebido em 07/04/2014. Aprovado, para publicação, em 30/04/2014