

O LUGAR DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2011-2020)

THE PLACE OF DISTANCE EDUCATION IN THE NATIONAL EDUCATION (2011-2020)

Maria Luisa Furlan Costa¹
Silvana Aparecida Guietti de Oliveira²

Resumo

Este estudo visa a refletir sobre o lugar destinado à Educação a Distância (EAD) no Plano Nacional de Educação (PNE) 2011-2020. A partir da discussão dos aspectos históricos e legais da EAD no Brasil, buscamos compreender qual seu papel na nossa sociedade. A análise do projeto de lei do PNE (2011-2020) em comparação com o Documento Final da Conferência Nacional de Educação (Conae) permite entendermos qual é o espaço destinado à modalidade de EAD em um documento de tamanha importância, visto que é por meio deste que nos próximos dez anos a educação de nosso país será projetada. Concluímos que no projeto de lei do PNE (2011-2020) a EAD aparece de forma difusa dentre as estratégias e se concentra na formação de jovens, na educação no campo e na pós-graduação *stricto sensu*, sem fazer menção ao Ensino Superior. Consideramos que o impacto dessa escolha poderá ser muito prejudicial para a democratização da educação no nosso país.

Palavras-chave: Educação; Educação a distância; Plano Nacional de Educação.

Abstract

This study aims to reflect on the place of Distance Learning (EAD) in the National Education Plan (PNE) 2011-2020. From the discussion of the historical and legal aspects of EAD in Brazil, which seeks to understand its role in our society. The analysis law project of PNE (2011-2020) compared to the Outcome Document of National Education Conference (CONAE) allows us to understand what is the space destined for the the modality of EAD, a document of such great significance, since it is through this that in the next ten years the education of our country will be projected. We conclude that on the bill of PNE (2011 - 2020) EAD appears diffusely among the strategies and focuses on the training of young people, education in the field and in post-graduate sense not referring to superior education. It is considered that the impact of this choice can be very damaging to the democratization of education in our country.

Keywords: Education, Distance Education, National Education Plan.

A HISTORICIDADE E A LEGALIDADE DA EAD NO BRASIL

A Educação a Distância (EAD) no Brasil constitui-se em uma modalidade de ensino que vem sendo discutida nos últimos tempos no âmbito político e pedagógico. No entanto, tal modalidade não é nova. Revisitar práticas educativas desenvolvidas a distância permite verificar sua influência na atualidade e

compreender o processo de construção enquanto importante modalidade de ensino.

Consideramos como marco inicial da EAD as experiências de Edgard Roquette-Pinto nas décadas de 1920 e de 1930 com a criação de duas rádios: a Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, PRA - 2 (1923) e a Rádio Escola Municipal, PRD - 5 (1933), a Estação do Largo da Carioca, rebatizada em 1945 de Rádio Roquete Pinto. Contudo, observamos que não existem registros de experiências realizadas em EAD, no Brasil, nos livros de História de Educação.

¹ Professora do Departamento de Fundamentos da Educação da Universidade Estadual de Maringá. Doutora em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar da Universidade Paulista Julio de Mesquita Filho - UNESP/Araraquara luisafurlancosta@gmail.com

² Aluna do Programa de Mestrado em Educação da Universidade Estadual de Maringá Atualmente é professora da Prefeitura Municipal de Cianorte. sguietti@bol.com.br

Desde o início do século XX, inúmeras experiências em EAD foram desenvolvidas em nosso país. Ao defender a necessidade de se oferecer educação ao povo brasileiro, Roquette-Pinto propõe o rádio educativo. Por meio desse instrumento se promoveria a integração da nação, construiria a identidade nacional e possibilitaria a educação aos que não tinham escola.

As iniciativas de Roquette-Pinto, por meio da radiodifusão, contribuíram de maneira decisiva para a criação de duas instituições, no final da década de 1930 e início de 1940, com o objetivo de promover a EAD. São elas: O Instituto Rádio Monitor (1939), ligado ao ramo da eletrônica, e o Instituto Universal Brasileiro (1941), que oferecia formação profissional de nível elementar e médio (SARAIVA, 1996).

Ao longo das décadas de 1940 e 1950, outras experiências relacionadas à EAD se efetivaram. Em 1947, a Universidade do Ar é criada em São Paulo por iniciativa do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), do Serviço Social do Comércio (Sesc) e das Emissoras Associadas, com o objetivo de treinar comerciantes e formar empregados em técnicos comerciais. Na década de 1950, com o surgimento da primeira televisão no Brasil, na TV Tupi renasce uma proposta de educação por meio do uso da televisão, encampada por Roquette-Pinto. O objetivo era oferecer ensino profissionalizante.

De acordo com Saraiva (1996), outras experiências surgiram posteriormente, como a ação do Movimento de Educação de Base (MEB), em 1964, concebido pela Igreja Católica e patrocinado pelo Governo Federal. Cerca de catorze estados, por meio de suas emissoras, transmitiam educação de base. Em 1969, o Projeto Saci, iniciado pelo Instituto de Pesquisas Espaciais do CNPq, em São Paulo, realizou a experiência do Curso Supletivo de Primeiro Grau para professores leigos, curso difundido por rádio e TV.

Outros acontecimentos importantes marcaram a história da EAD em nosso país nas décadas de 1970 e 1980. Em 1970, surge o Projeto Minerva, ofertando cursos de educação continuada supletiva a jovens e adultos. Na década de 1970, a Fundação Roberto Marinho iniciou um programa de educação supletiva a distância que empregava materiais impressos aliados a aulas transmitidas por meio do rádio e da televisão. Já na década de 1980 surgem algumas

iniciativas concretas de Ensino Superior desencadeado pelo programa de ensino a distância da Universidade de Brasília, visando a oferecer cursos de extensão universitária.

Faz-se necessário compreendermos que a EAD no Brasil somente foi reconhecida na década de noventa do século vinte; no entanto, as experiências desenvolvidas anteriormente foram inúmeras. A EAD entrou na pauta de discussão, no âmbito governamental na década de 1970, porém as propostas de implementação dessa modalidade por motivos diversos não se efetivaram.

Consta que em 1972 parlamentares tinham interesse em implementar o programa da Universidade Aberta no Brasil, visto que em muitos países a prática de oferecer cursos a distância crescia rapidamente, a exemplo das grandes universidades como a Open University, na Inglaterra, 1960. Pimentel (2006) assinala que nas décadas de 1970 e 1980 vários projetos de Lei foram apresentados com o objetivo de criar a Universidade Aberta, mas estes não frutificaram. No início da década de 1990, mais especificamente no ano de 1991, um Projeto de Lei chegou a ser aprovado na Câmara dos Deputados, mas foi retirado posteriormente em 1993 sem ter sido apreciado pelo Senado Federal.

Não obstante, apesar de os projetos não terem sido efetivados, havia um grupo de trabalho instalado que desenvolveu ações entre 1972 e 1974, do qual Niskier (1999) participou efetivamente enquanto membro atuante das discussões em prol da viabilidade da implantação da Universidade Aberta no Brasil. Dentre as ações desenvolvidas, destacamos a criação de um grupo-tarefa instituído por meio da Portaria Ministerial nº 96, de 05 de março de 1974, que teve como objetivo principal a indicação de bases para a organização e funcionamento da Universidade Aberta do Brasil. Ressaltamos, aqui, que apesar de essa iniciativa não ter se efetivado naquele momento, essas tentativas foram fundamentais para o reconhecimento oficial da EAD atingido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, promulgada em 20 de dezembro de 1996.

A partir de então, torna-se notável o crescimento da oferta de cursos superiores na modalidade de Educação a Distância (EAD) no Brasil. As bases legais para toda organização da EAD como modalidade de ensino estão descritas na Lei de Diretrizes e Bases Nacionais (LDB), Lei nº 9.394/96. De acordo com essa Lei, a EAD

deixa de ter o caráter emergencial e supletivo, adquirindo reconhecimento em uma série de documentos, os quais definem os critérios e normas para a criação de cursos e programas ofertados em uma modalidade distinta do ensino presencial.

Com o Artigo 80 da LDB está dada a possibilidade para o encaminhamento legal da constituição de cursos ou programas a distância. Esse artigo, ao tratar especificamente da oferta da EAD, frisa que caberá ao Poder Público incentivar o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino e de educação continuada (BRASIL, 1996).

No entanto, foi preciso regulamentar o artigo 80 da LDB a fim de fixar diretrizes gerais para a autorização, reconhecimento e credenciamento de cursos nessa modalidade de ensino. Assim, em 27 de abril de 1998 foi publicado no Diário Oficial da União o Decreto nº 2.561/98, que ampliou a competência dos sistemas de ensino estaduais e municipais para viabilizar o credenciamento de instituições interessadas em promover o ensino técnico.

O Decreto acima citado foi revogado pelo Decreto nº 5.622/05, o qual manteve o objetivo de regulamentar o artigo 80 da LDB, com destaque para a questão do credenciamento de instituições públicas e privadas para a oferta de cursos e programas na modalidade a distância para a educação básica de jovens e adultos, educação profissional técnica e superior. Em seu artigo 1º, o referido Decreto apresenta a caracterização da EAD:

Art. 1º Para os fins deste Decreto, caracteriza-se a educação a distância como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos (BRASIL, 2005).

Observamos que a EAD no Brasil, a partir da LDB, Lei nº 9.394/96, constitui-se em uma modalidade de ensino e, portanto, recebe tratamento específico em relação à necessidade de credenciamento das instituições interessadas em ofertar cursos nessa modalidade de ensino, assim

como há uma orientação específica para desenvolvimento das atividades didático-pedagógicas preservando a obrigatoriedade de momentos presenciais nos cursos a distância.

O Decreto nº 5.622/05 é incisivo ao estabelecer que as atividades avaliativas nessa modalidade devem ocorrer presencialmente, sejam elas provas, seminários, dentre outros, como podemos observar:

- I - avaliações de estudantes;
- II - estágios obrigatórios, quando previstos na legislação pertinente;
- III - defesa de trabalhos de conclusão de curso, quando previstos na legislação pertinente; e
- IV - atividades relacionadas a laboratórios de ensino, quando for o caso (BRASIL, 2005).

No tocante ao estágio, o inciso II do artigo 1º estabelece a obrigatoriedade do estágio na forma presencial, assim como determina que as universidades apresentem em suas propostas um programa de estágio a ser aprovado que cumpra seu principal papel, que é associar a teoria com a prática.

O inciso III do artigo 1º orienta que a defesa de trabalhos de conclusão de curso deve ocorrer na forma presencial, seguindo a legislação vigente para esse fim. Portanto, as universidades devem possuir em sua legislação a obrigatoriedade da defesa presencial no trabalho de conclusão de curso.

Evidenciamos, no inciso IV do artigo 1º, a obrigatoriedade de práticas em laboratórios para determinados cursos de formação. Tais práticas cumprem o objetivo de levar os estudantes a atuar de forma prática em ações necessárias a sua formação.

Ainda a respeito das avaliações, o artigo 4º do Decreto nº 5.622/05 define que a avaliação de desempenho do estudante terá objetivo de assegurar a promoção, a conclusão de estudos e a obtenção de diplomas ou certificados e que nessa modalidade as avaliações devem ocorrer na forma presencial.

Outro aspecto importante a ser analisado no referido Decreto pode ser encontrado no artigo 7º, em que há maior explicitação de critérios no que se refere ao credenciamento e à autorização para funcionamento de cursos a distância em nosso país. É prerrogativa do Ministério da Educação

credenciar, autorizar e renovar autorização de instituições para oferta de EAD. O documento determina, ainda, que os atos do Poder Público deverão se pautar nos Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância.

Os Referenciais de Qualidade para a EAD é um documento elaborado pelo MEC, que não possui força de Lei, no entanto cumpre o objetivo de balizar a análise de projetos de cursos a distância a fim de promover autorização para instituições que desejam ofertar cursos essa modalidade de ensino.

Nesse documento, encontramos itens básicos que devem ser levados em conta no momento da elaboração de projetos de cursos na modalidade a distância. Apresenta uma orientação ampla no tocante à concepção e maneiras de fazer educação a distância em nosso país.

Não há um modelo único de educação à distância! Os programas podem apresentar diferentes desenhos e múltiplas combinações de linguagens e recursos educacionais e tecnológicos. A natureza do curso e as reais condições do cotidiano e necessidades dos estudantes são os elementos que irão definir a melhor tecnologia e metodologia a ser utilizada, bem como a definição dos momentos presenciais necessários e obrigatórios, previstos em lei, estágios supervisionados, práticas em laboratórios de ensino, trabalhos de conclusão de curso, quando for o caso, tutorias presenciais nos pólos descentralizados de apoio presencial e outras estratégias (BRASIL, 2007, p. 7).

O referido documento enfatiza que diante das diferentes possibilidades de organização de programas e cursos na modalidade a distância é essencial que se compreenda a Educação como princípio primeiro, independente da modalidade de ensino, visto que o “a distância” é tão somente o modo.

Além disso, o documento orienta que um projeto de curso superior necessita de forte compromisso institucional a fim de garantir o compromisso de promover “[...] o processo de formação que contemple a dimensão técnico-científica para o mundo do trabalho e a dimensão política para a formação do cidadão” (BRASIL, 2007, p. 7).

Observamos, por conseguinte, que os Referenciais de Qualidade salientam que toda instituição de ensino que deseja ofertar cursos na modalidade a distância deve explicitar em seu Projeto Político Pedagógico os seguintes itens:

- (i) Concepção de educação e currículo no processo de ensino e aprendizagem;
- (ii) Sistemas de Comunicação;
- (iii) Material didático;
- (iv) Avaliação;
- (v) Equipe multidisciplinar;
- (vi) Infra-estrutura de apoio;
- (vii) Gestão Acadêmico-Administrativa;
- (viii) Sustentabilidade financeira (BRASIL, 2007, p. 8).

Para cada item acima citado há uma série de orientações que visam a estabelecer diretrizes para que as instituições de ensino possam planejar cursos em EAD, com a definição de regras que devem pautar o processo de regulamentação, supervisão e avaliação da modalidade a distância.

Realizadas algumas considerações acerca de tão importante documento, faz-se necessário retomarmos o Decreto nº 5.622/05, em seu artigo 12º, que trata das determinações para o pedido de credenciamento das instituições de ensino. De acordo com esse Decreto, as instituições deverão solicitar o credenciamento ao órgão responsável, o MEC, levando em consideração os seguintes quesitos obrigatórios:

- habilitação jurídica;
- histórico de funcionamento da instituição de ensino;
- plano de desenvolvimento escolar (educação básica e de jovens e adultos);
- plano de desenvolvimento institucional, (educação superior);
- estatuto da universidade;
- projeto pedagógico;
- garantia de corpo técnico e administrativo qualificado;
- corpo docente com as qualificações exigidas na legislação em vigor e, preferencialmente, com formação para o trabalho com educação a distância;
- termos de convênios e de acordos de cooperação;
- descrição detalhada dos serviços de suporte e infra-estrutura adequados à

realização do projeto pedagógico, bem como instalações físicas e infra-estrutura tecnológica, laboratórios científicos, polos de educação a distância, bibliotecas adequadas (BRASIL, 2005).

No tocante aos projetos pedagógicos dos cursos, o artigo 13º é esclarecedor ao estabelecer a obrigatoriedade de momentos presenciais:

- I - obedecer às diretrizes curriculares nacionais, estabelecidas pelo ministério da Educação para os respectivos níveis e modalidades educacionais;
- II - prever atendimento apropriado a estudantes portadores de necessidades especiais;
- III - explicitar a concepção pedagógica dos cursos e programas a distância, com apresentação de:
 - a) os respectivos currículos;
 - b) o número de vagas proposto;
 - c) o sistema de avaliação do estudante, prevendo avaliações presenciais e avaliações a distância; e
 - d) descrição das atividades presenciais obrigatórias, tais como estágios curriculares, defesa presencial de trabalho de conclusão de curso e das atividades em laboratórios científicos, bem como o sistema de controle de frequência dos estudantes nessas atividades, quando for o caso (BRASIL, 2005).

Diante do exposto, a relevância de se retomar o Decreto nº 5.622/05 incide no fato de este servir de balizador para a oferta de programas e cursos em educação a distância. Em síntese, esse documento define a obrigatoriedade de credenciamento para as instituições ofertarem cursos na modalidade a distância, trata da avaliação dos cursos, do desenvolvimento das atividades didático-pedagógicas, bem como da avaliação discente. No tocante ao desenvolvimento das atividades didático-pedagógicas, o Decreto regulamenta a obrigatoriedade de momentos presenciais para que sejam desenvolvidas as atividades de estágio curricular, defesa de trabalho de conclusão de curso e práticas laboratoriais.

Para além do Decreto nº 5.622/05, salientamos a relevância do Decreto nº 5.800, de

08 de junho de 2006, iniciativa que vem fortalecer e solidificar as experiências realizadas em EAD em nosso país e que se consolida com a criação do programa Universidade Aberta do Brasil (UAB). De acordo com Costa (2010, p.73), “A partir de experiências realizadas nas duas últimas décadas do século XX e no início do século XXI pelas universidades públicas brasileiras, o Ministério da Educação retomou a discussão sobre a possibilidade de organização de uma Universidade Aberta.” Assim, a criação do Fórum das Estatais pela Educação contribuiu significativamente para a construção de um diálogo entre Ministério da Educação, Governo Federal, estatais brasileiras e a sociedade como um todo a fim de buscar soluções para a educação de nosso país.

O Decreto nº 5.800, de 08 de junho de 2006, institui o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), o qual tem a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no país (BRASIL, 2006). Assim, o Sistema UAB constitui-se como um programa capaz de possibilitar a expansão e a interiorização da oferta de cursos de educação superior no Brasil por meio da articulação e integração entre Instituições de Ensino Superior, municípios e Estados.

O Decreto nº 5.800/2006, no parágrafo único do artigo 1º, estabelece como finalidades da UAB:

- I - oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica;
- II - oferecer cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- III - oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento;
- IV - ampliar o acesso à educação superior pública;
- V - reduzir as desigualdades de oferta de Ensino Superior entre as diferentes regiões do País;
- VI - estabelecer amplo sistema nacional de educação superior a distância; e
- VII - fomentar o desenvolvimento institucional para a modalidade de educação

a distância, bem como a pesquisa em metodologias inovadoras. (BRASIL, 2006). Em relação ao Ensino Superior, verificamos que o Sistema UAB, para atender às finalidades acima descritas, expandirá e interiorizará os cursos e programas a distância por meio de instituições públicas de Ensino Superior em articulação com os polos de apoio presencial.

No referido Decreto, é possível verificarmos também que a prioridade é destinada à formação de inicial e continuada de professores, bem como é atribuído ao Ministério da Educação a tarefa de coordenar, supervisionar e avaliar os cursos oferecidos e implementados pelo Sistema UAB.

Cabe ressaltar, ainda, que as considerações sobre a historicidade e a legalidade da EAD não têm o objetivo de meramente apresentar alguns pontos da história, experiências desenvolvidas e documentos que a tornaram uma modalidade de ensino oficial em nosso país. Nessa perspectiva, consideramos que o ato de revisitar o percurso da EAD em nosso país é de fundamental importância para entendermos como essa modalidade é tratada em um documento de extrema importância para a definição dos rumos da educação brasileira para os próximos anos: o PNE (2011-2020).

OS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO

O verbete elaborado por Lalo Watanabe Minto conceitua Plano Nacional de Educação como:

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

A rigor, atribui-se a ideia de Plano Nacional de Educação ao movimento renovador intitulado Manifesto dos Pioneiros (1932); a esse respeito, Saviani (2008) assinala que um grupo de educadores na década de 1930, compreendendo a educação nacional como um problema a ser resolvido, lançou um manifesto ao povo denominado Manifesto dos Pioneiros da Educação

Nova que teve almejou principalmente a proposição de um plano de reconstrução nacional.

O conteúdo de tal documento foi discutido amplamente, teve grande repercussão e motivou a inclusão de um artigo específico na Constituição Federal de 1934. Trata-se do artigo 150, que estabeleceu como competência da União fixar o plano nacional de educação em todos os níveis de ensino, bem como a prerrogativa da União de fiscalizar a sua execução em todo o país. Definiu-se, ainda, que ficaria a cargo do Conselho Nacional de Educação a elaboração do PNE.

O documento foi redigido e encaminhado, em 1937, ao ministro da educação, mas por conta do estabelecimento do Estado Novo, o PNE “acabou sendo deixado de lado” (SAVIANI, 2008, p. 179). No entanto, com a derrocada do Estado Novo, retoma-se a ideia de fixação de diretrizes para a educação nacional que se faz presente na Constituição de 1946, que faz uma referência expressa à formulação de um PNE.

A primeira Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional (LDB 4.024/1961) define, em seu artigo 92, a exigência da elaboração pelo Conselho Federal de Educação de um Plano de Educação para nosso país.

Conforme Saviani (2008, p. 181), “[...] o CFE elaborou em 1962 um documento em que procurou, numa primeira parte, traçar as metas para um Plano Nacional de Educação e, na segunda parte, estabelecer as normas para a aplicação dos recursos correspondentes aos Fundos”. Assim, surgiu o primeiro PNE, na vigência da LDB 4.024/1961, por meio da iniciativa do Ministério da Educação e Cultura e não na forma de um projeto de lei.

A ideia de lei ressurgiu em outros momentos, mas foi somente a partir da Constituição Federal (CF) de 1988, mais especificamente no artigo 214, que se definiu a possibilidade de se ter um PNE com força de lei. Tal CF é reconhecida como “Constituição Cidadã”, por ter reconhecido vários direitos sociais, e consequentemente trouxe vários ganhos, inclusive para a educação.

O artigo 214 da CF expressa claramente o desejo da nossa nação de um Plano Nacional de Educação, de duração plurianual, que leve à erradicação do analfabetismo, à universalização do atendimento escolar, à melhoria da qualidade do ensino, à formação para o trabalho e à promoção humanística, científica e tecnológica do País.

À medida que a CF/1988 estabeleceu a obrigatoriedade de criação do PNE por lei, possibilitou assegurar a continuidade das políticas educacionais independentemente de governo, mas sim como projeto de nação. Podemos aferir que nesse aspecto incide a vantagem da lei.

Respalhada pela CF/1988, a LDB 9.394/96, lei em vigor, destinou dois artigos ao PNE. Os artigos 9º e 87º, respectivamente, determinam a prerrogativa da União, na elaboração do PNE, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e instituir a Década da Educação. Desse modo, no primeiro parágrafo do artigo 87 preconizou-se que a União, no prazo de um ano, a partir da publicação da lei, encaminhasse ao Congresso Nacional o PNE com diretrizes e metas para os dez anos subsequentes.

Muito tempo se passou desde a década de 1930, e apesar de muitas tentativas de se implementar um Plano para a educação brasileira, o Brasil entra no século XXI sem ter implementado um PNE, o que se constituiria em um valioso instrumento de políticas educacionais em nosso país com vistas a recuperar a dívida histórica e social em relação à educação, manifestada pela baixa escolaridade, analfabetismo, falta de vagas, dentre outros.

Nos anos de 1996 e 1997, respectivamente, ocorreram várias discussões, no primeiro e no segundo Congresso Nacional de Educação (Coned), em prol da construção e efetivação do PNE. Com a participação de entidades educativas, professores, alunos e sociedade civil organizada foi construída uma proposta para o PNE 2001-2010, a qual foi apresentada à Câmara dos Deputados no dia 10 de fevereiro de 1998.

Marcada por poucos consensos e muitas divergências, a proposta não foi encaminhada ao Senado, tampouco aprovada. De 1998 ao ano 2000, ocorreram adequações e alterações na referida proposta em meio à tramitação no Congresso Nacional. No decorrer do debate, emendas foram apresentadas e sugestões encaminhadas. Como explica Saviani (2008), após intenso debate, o Deputado Federal Nelson Marchezan, como redator, apresentou um substitutivo próprio que foi aprovado. Somente em 2001 o PNE foi aprovado pela Lei nº 10.172 de 10 de janeiro de 2001, com vigência para dez anos.

Assim, o PNE (2001-2010) nasce por meio de uma Lei e desse modo se constitui uma política de Estado em prol da educação brasileira. O

documento estabeleceu os seguintes objetivos para a educação de nosso país: elevação global do nível de escolaridade da população; melhoria da qualidade de ensino em todos os níveis; a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso à escola pública e à permanência, com sucesso, nela e a democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e da participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares e equivalentes (BRASIL, 2001).

O referido Plano abrange desde a educação infantil até a pós-graduação, nas diversas modalidades, incluindo a educação regular, a especial, a indígena, a educação de jovens e adultos, a formação profissional e a educação a distância. O PNE atribui, ainda, a tarefa aos estados e municípios de elaborarem seus Planos de Educação seguindo a seguinte estrutura temática: Educação Infantil; Ensino Fundamental; Ensino Médio; Educação Superior; Educação de Jovens e Adultos; Educação a Distância e Tecnologias Educacionais; Educação Tecnológica e Formação Profissional; Educação Especial; Educação Indígena; Magistério da Educação Básica; Financiamento e Gestão; Acompanhamento e Avaliação.

Esse PNE estabeleceu as diretrizes para a gestão e financiamento da educação, as diretrizes e metas para cada modalidade de ensino, bem como definiu as diretrizes e metas para a formação e valorização do magistério e demais profissionais da educação no período de sua vigência. Compõe-se de 295 metas, com uma média de aproximadamente 27 metas para cada área abordada. No entender de Saviani (2008, p. 275), é um exagero, pois “[...] o que caracteriza um alto índice de dispersão e perda de distinção entre o que é principal e o que é acessório”.

No entanto, para além das limitações que podem ser apontadas no processo de avaliação do PNE 2001-2010, ressaltamos o seu significado histórico ao constituir-se enquanto uma experiência pioneira de planejamento da educação brasileira para um período de dez anos.

O PNE (2001-2010) e a EAD

Verificamos que, após a aprovação da LDB – 9.394/96, é reiterada a posição do governo brasileiro, por meio do Ministério da Educação,

em relação à EAD. Dentre as leis que corroboram com a EAD, destacamos a Lei nº 10.172, que sanciona o PNE (2001-2010). Nesse documento, o capítulo 6 é inteiramente destinado à Educação a Distância e às tecnologias educacionais.

Esse capítulo inicia com um diagnóstico da situação referente à EAD no Brasil, em que essa modalidade é apresentada como uma possibilidade eficaz para resolver “[...] os *déficits* educativos e as desigualdades regionais são tão elevados, os desafios educacionais existentes podem ter, na educação a distância, um meio auxiliar de indiscutível eficácia (BRASIL, PNE, 2001, p. 49)”. Nesse sentido, o PNE considera a EAD como importante estratégia de democratização ao acesso à educação, especialmente no tocante ao Ensino Superior.

Outra questão contemplada por esse Plano se refere à política de formação de professores. Nesse documento, a EAD é entendida como um importante instrumento de formação e capacitação de professores, além de iniciar um projeto de universidade aberta a fim de dinamizar a formação de profissionais da educação para atender à demanda de nossa sociedade (BRASIL, PNE, 2001, p. 51).

Em relação aos objetivos e metas, o referido Plano determina estratégias, prazos e formas de atuação e de uso da modalidade a distância para a formação de professores a distância:

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;

Ampliar, gradualmente, a oferta de formação a distância em nível superior para todas as áreas, incentivando a participação das universidades e das demais instituições de educação superior credenciadas;

Incentivar, especialmente nas universidades, a formação de recursos humanos para a educação a distância;

Apoiar financeira e institucionalmente a pesquisa na área de educação a distância (BRASIL, PNE, 2001, p. 52-53).

É importante salientar que o PNE – 2001-2010 destinou 22 metas para a EAD e, de acordo com Dourado (2011, p. 157), estas voltavam-se de modo especial para a formação de professores:

[...] se referiam à criação de mecanismos legais, visando orientações, credenciamento de instituições de ensino, sistemas de avaliação, ações e estratégias para a disseminação da EAD através do uso de diferentes meios de comunicação disponíveis no país, ampliação da infraestrutura, redução de custos dos serviços de comunicação e informação, expansão nos diferentes níveis de ensino, viabilização da inclusão digital para alunos, professores e funcionários da educação básica e superior, e, especialmente, o incremento da EAD na formação inicial e continuada de professores da educação básica.

Portanto, observamos que esse Plano reitera a necessidade de regulamentação dessa modalidade de ensino apresentada nos decretos 2.561/98 e 5.622/05, de forma a organizar e particularmente de balizar o processo de credenciamento de instituições públicas e privadas para a oferta de cursos e programas na modalidade a distância.

O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2011-2020) E A EAD

A segunda década do século XXI é marcada por um enorme desafio, o de construir parâmetros para que a educação brasileira possa se desenvolver e avançar, visando a ampliar o atendimento educacional em todos os níveis de ensino. Para tanto, como assevera Dourado (2011), é necessário discutir e aprovar o PNE (2011-2020) como política de Estado.

Mediante a compreensão de que o PNE é um instrumento decisivo e estratégico para a educação brasileira, buscamos analisar, aqui, o PNE (2011-2020) que se encontra em tramitação no Senado para ser aprovado. Os debates ocorreram articulados com a I Conferência Nacional de Educação (Conae), favorecendo, dessa forma, a construção de uma proposta à formulação do novo Plano.

O projeto de Lei nº 8.035 foi apresentado pelo Governo Federal ao Congresso Nacional em dezembro de 2010. Uma comissão constituída para esse fim encarregou-se de analisar e refletir sobre o conjunto de metas e estratégias estabelecidas e apresentadas no referido projeto a partir das orientações e decisões propostas pela Conae. O Projeto foi votado e aprovado pela

Câmara dos Deputados, e é o texto do novo Plano se encontra no Senado.

De acordo com o projeto para o novo PNE, são estabelecidas metas a serem alcançadas até 2020. Cada uma das metas vem acompanhada de estratégias que visam a atingir os objetivos propostos, e as estratégias deverão ser implementadas conforme a competência constitucionalmente definida pela União, Estados e Municípios. Assim, o novo Plano é composto por 10 diretrizes e 20 metas. Como diretrizes temos:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - superação das desigualdades educacionais;
- IV - melhoria da qualidade do ensino;
- V - formação para o trabalho;
- VI - promoção da sustentabilidade sócio-ambiental;
- VII - promoção humanística, científica e tecnológica do País;
- VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto;
- IX - valorização dos profissionais da educação;
- X - difusão dos princípios da equidade, do respeito à diversidade e a gestão democrática da educação (BRASIL, 2011).

No entanto, para tratar desse Plano é necessário considerarmos o Documento final elaborado pela Conae em 2010, cujas proposições transcritas no “Documento Final” serviram de base para a formulação do novo PNE.

A Conae foi precedida por várias ações que ocorreram desde o primeiro semestre de 2009, a qual é composta por representantes do Governo Federal, bem como por representantes da sociedade civil organizada com interesses diversos, muitas vezes antagônicos. A parceria estabelecida entre sistemas de ensino, órgãos educacionais, Congresso Nacional e sociedade civil foi determinante para a mobilização de nossa sociedade.

No primeiro semestre de 2009, aconteceram as conferências municipais ou intermunicipais e no segundo semestre desse mesmo ano, as conferências estaduais e do Distrito Federal. Constituíram-se, naquele momento, vários espaços de debate com entidades, escolas e

universidades por meio de programas radiofônicos, televisivos e via internet sobre o tema central da Conae: Construindo o Sistema Nacional Articulado – O Plano Nacional de educação, Diretrizes e Estratégias de Ação.

No período de 28 de março a 1º de abril de 2010 foi realizada a Conae, em Brasília- DF. Inferimos que tal Conferência

[...] constituiu-se num acontecimento ímpar na história das políticas públicas do setor educacional no Brasil e contou com intensa participação da sociedade civil, de agentes públicos, entidades de classe, estudantes, profissionais da educação e pais/mães (ou responsáveis) de estudantes. Ao todo foram credenciados/as 3.889 participantes, sendo 2.416 delegados/as e 1.473, entre observadores/as, palestrantes, imprensa, equipe de coordenação, apoio e cultura (BRASIL, CONAE, 2010, p. 10).

A Conae apresenta-se, por conseguinte, como um espaço democrático de ampla discussão da educação e teve como objetivo principal a mobilização social e política em prol da educação brasileira. A partir das discussões, iniciadas no ano de 2009, foram produzidos vários documentos que elencam de modo geral cinco grandes desafios educacionais que a sociedade brasileira necessita enfrentar:

a) Construir o Sistema Nacional de Educação (SNE), responsável pela institucionalização da orientação política comum e do trabalho permanente do Estado e da sociedade para garantir o direito à educação.

b) Promover de forma permanente o debate nacional, estimulando a mobilização em torno da qualidade e valorização da educação básica, superior e das modalidades de educação, em geral, apresentando pautas indicativas de referenciais e concepções que devem fazer parte da discussão de um projeto de Estado e de sociedade que efetivamente se responsabilize pela educação nacional, que tenha como princípio os valores da participação democrática dos diferentes segmentos sociais e, como objetivo maior a consolidação de uma educação pautada nos direitos humanos e na democracia.

c) Garantir que os acordos e consensos produzidos na Conae redundem em políticas públicas de educação, que se consolidarão em diretrizes, estratégias, planos, programas, projetos, ações e proposições pedagógicas e políticas, capazes de fazer avançar a educação brasileira de qualidade social.

d) Propiciar condições para que as referidas políticas educacionais, concebidas e efetivadas de forma articulada entre os sistemas de ensino, promovam: o direito do/da estudante à formação integral com qualidade; o reconhecimento e valorização à diversidade; a definição de parâmetros e diretrizes para a qualificação dos/das profissionais da educação; o estabelecimento de condições salariais e profissionais adequadas e necessárias para o trabalho dos/das docentes e funcionários/as; a educação inclusiva; a gestão democrática e o desenvolvimento social; o regime de colaboração, de forma articulada, em todo o País; o financiamento, o acompanhamento e o controle social da educação; e a instituição de uma política nacional de avaliação no contexto de efetivação do SNE.

e) Indicar, para o conjunto das políticas educacionais implantadas de forma articulada entre os sistemas de ensino, que seus fundamentos estão alicerçados na garantia da universalização e da qualidade social da educação em todos os seus níveis e modalidades, bem como da democratização de sua gestão (BRASIL, CONAE, 2012, p. 12-13).

Os referidos desafios versam sobre a necessidade de assegurar a oferta de educação com qualidade, visando à educação inclusiva, intercultural permeada por uma gestão democrática, de modo que a institucionalização de um Sistema Nacional de Educação no Brasil possibilite a colaboração de todos os entes federativos no que se refere ao financiamento, avaliação da educação brasileira, assim como à formação e valorização dos trabalhadores da educação.

Os documentos produzidos no decorrer das várias conferências (municipais, intermunicipais, estaduais e do Distrito Federal), denominados

Documento-Referência, assim como o Documento-Base, para a etapa nacional, serviram de base para a construção do Documento Final da Conae, composto por 168 páginas e dividido em seis eixos temáticos que apresentam proposições para o PNE (2011-2020).

Eixo I - Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional

Eixo II - Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação

Eixo III - Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar

Eixo IV - Formação e Valorização dos/das Profissionais da Educação

Eixo V - Financiamento da Educação e Controle Social

Eixo VI - Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade (BRASIL, CONAE, 2010, p. 14).

O Documento Final da Conae se propõe, em linhas gerais, a “[...] servir de referencial e subsídio efetivo para a construção do novo Plano Nacional de Educação (2011-2020) e para o estabelecimento, consolidação e avanço das políticas de educação e gestão que dele resultarem em políticas de Estado” (BRASIL, CONAE, 2010, p. 11).

Para esta discussão selecionamos o eixo IV, que trata da formação dos/das profissionais da educação, por fazer menção à EAD. Nesse eixo, encontramos a discussão acerca da formação e da valorização de todos os profissionais da educação de modo indissociáveis.

Esse eixo propõe uma concepção de formação dos/das profissionais da educação básica em todas as suas etapas (educação infantil, Ensino Fundamental e Médio) e modalidades (educação profissional, de jovens e adultos, do campo, escolar indígena, especial e quilombola), como a formação dos/das profissionais para a educação superior (graduação e pós-graduação), pautada no desenvolvimento de uma sólida formação teórica e interdisciplinar.

Assim, a formação dos/das profissionais da educação deve ser pensada de forma mais ampla, na perspectiva social e contemplada por meio de políticas públicas que viabilizem a formação em cursos de graduação, especialização/aperfeiçoamento e extensão aos profissionais da escola pública em universidades públicas.

Nesse eixo, o Documento da Conae apresenta cinco formatos institucionais em que vem ocorrendo a formação de professores no Brasil:

a) nas escolas normais, que ainda oferecem o curso de magistério/normal de nível médio; b) nas universidades, que oferecem os cursos de licenciatura compartilhados entre os institutos de conteúdos específicos e as faculdades/centros/departamentos de educação, que oferecem o curso de pedagogia e a complementação pedagógica dos demais cursos de licenciatura; c) nas IES, em geral, ou seja, nos centros universitários, faculdades integradas ou faculdade, institutos, centros e escolas que oferecem cursos de licenciatura em geral; d) nos institutos superiores de educação, criados pela LDB, para funcionar no interior das IES e para assumir toda a formação inicial e continuada de professores/as; e) nos centros federais de educação tecnológica (Cefet) ou institutos federais de educação tecnológica (Ifet), que podem ofertar os atuais cursos de licenciatura, além de licenciaturas específicas para a educação profissional (BRASIL, CONAE, 2010, p. 80).

Com o argumento de contribuir para uma educação básica e superior de qualidade nesse eixo é proposto que:

A **formação inicial** deverá se dar de forma presencial, inclusive aquelas destinadas aos/as professores/as leigos/as que atuam nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio, como aos/as professores/as de educação infantil e anos iniciais do fundamental em exercício, possuidores/as de formação em nível médio. Assim, a formação inicial pode, de forma excepcional, ocorrer na **modalidade de EAD** para os/as profissionais da educação em exercício,

onde não existam cursos presenciais, cuja oferta deve ser desenvolvida sob rígida regulamentação, acompanhamento e avaliação. Quanto aos/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 (BRASIL, CONAE, 2010, p. 83).

No mesmo Documento, é possível encontrarmos a defesa de que a formação de professores seja realizada no ensino presencial e que se faça a formação continuada por intermédio da EAD. Em relação ao número de vagas no Ensino Superior, propõe que se deve:

Ampliar **vagas nas IES públicas** para cursos de licenciatura, de pós-graduação e de formação permanente, na forma presencial, com garantia de financiamento público; [...] Multiplicar a oferta de cursos presenciais de formação inicial por meio da ampliação de **campi avançados** das IES públicas; [...] (BRASIL, CONAE, 2010, p. 87).

O Documento reconhece que a modalidade EAD pode contribuir para a democratização de novas possibilidades de acesso à formação de professores, proporcionando mais flexibilidade, fortalecendo a autonomia intelectual e o conhecimento das novas tecnologias da informação e da comunicação; no entanto, a EAD somente é admitida como política integrada a ações formativas presenciais que visem à formação continuada de professores.

Esse Documento defende a modalidade presencial para a formação de professores sob o argumento de assegurar a qualidade da formação, bem como a centralidade do papel do professor no processo de ensino e de aprendizagem.

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. Dessa forma, entende-se que o papel do/da professor/a é crucial para o bom andamento dos cursos, razão pela qual a dinâmica pedagógica deve enfatizar a ação docente em todos os momentos do processo formativo, optando pela manutenção do/da

professor/a na implantação, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações de formação (BRASIL, 2010, p. 84).

Essa afirmação desconsidera a organização dos cursos de EAD, assim como as peculiaridades dessa modalidade, não sendo possível inferir, a princípio, que exista uma relação predeterminada entre modalidade e qualidade. Somente por meio do acompanhamento e da avaliação de cursos de formação pode-se detectar o quesito qualidade.

Ao apresentar a defesa da centralidade do professor em substituição ao papel do tutor desconsidera-se a novamente os vários formatos dos cursos na modalidade EAD, visto que nessa modalidade de ensino o papel do professor não é substituído por outros sujeitos sociais. Ocorre que nessa modalidade participam do processo de ensino e de aprendizagem principalmente professores e tutores.

Em se tratando da formação de profissionais em educação no campo, pode-se “[...] ofertar cursos de formação inicial e continuada aos/as profissionais em **educação do campo**, admitindo-se em caráter emergencial a alternativa da educação a distância que ultrapasse a especialização por disciplinas [...]” (BRASIL, CONAE, 2010, p. 89).

No eixo 6 do Documental Final da Conae, intitulado “Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade”, a modalidade EAD é citada, e para a Educação de Jovens e Adultos (EJA) o Documento recomenda: “Estabelecer mecanismos para a oferta, acompanhamento e avaliação da EJA sob a forma de educação a distância, garantindo padrões de qualidade para esse atendimento” (BRASIL, 2010, p. 149).

Diante do exposto, inferimos que a Conae, em seu Documento Final, apresenta muitas restrições à utilização da modalidade a distância para a formação de professores, assim como para a ampliação de vagas no Ensino Superior em nosso país. O Documento recomenda a utilização da EAD em caráter emergencial para a formação inicial e continuada de profissionais em educação no campo e para a EJA. A indagação que tem sido feita pelos especialistas é sobre os motivos efetivos da EAD ocupar um lugar periférico nesse Documento, visto que ela se constitui uma modalidade de ensino que se faz presente de forma contundente no PNE 2001-2010?

Na mesma direção, Zuin (2010) questiona o Documento da Conae em relação às tecnologias de informação e comunicação (TIC). No entender deste autor, uma vez que as TIC desempenham papel fundamental em nossa sociedade, por que essa preocupação não assumiu papel de eixo temático nesse Documento?

Para o autor acima citado, no Documento há uma série de considerações acerca da importância da ampliação da educação tecnológica; no entanto, carece de uma reflexão mais aprofundada de como as TIC determinam os rumos atuais da aprendizagem das pessoas.

Observamos que as TIC não assumiram um papel definido no Documento da Conae, assim como a EAD. Para Zuin (2010), os dados apresentados pela Secretaria de Educação a Distância, extinta em 2011, expressam nitidamente o potencial de atendimento do programa UAB até 2011: cerca de 30% da população estudantil brasileira.

Zuin (2010) afirma que essa informação ressoou no Documento, de modo que no eixo IV, sobre a formação e valorização dos profissionais da educação, é proferida uma severa crítica à política de formação adotada em nosso país, com uma proposição para que o processo educacional/formativo fosse desenvolvido de modo a extinguir as políticas aligeiradas de formação.

Diante de tais considerações, é possível retornarmos a PNE (2011-2020) para compreendermos o lugar destinado à EAD nesse plano. Primeiramente, faz-se necessário esclarecer que dentre as vinte metas estabelecidas, a maior parte delas prevê a ampliação do atendimento educacional à população brasileira além da formação de um grande número de professores, conforme verificamos:

Meta 1: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de 4 e 5 anos, e ampliar, até 2020, a oferta de educação infantil de forma a atender a 50% da população de até 3 anos.

Meta 2: Universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda população de 6 a 14 anos.

Meta 3: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até 2020, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%, nesta faixa etária.

Meta 4: Universalizar, para a população de 4 a 17 anos, o atendimento escolar aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na rede regular de ensino.

Meta 5: Alfabetizar todas as crianças até, no máximo, os oito anos de idade.

Meta 6: Oferecer educação em tempo integral em 50% das escolas públicas de educação básica.

Meta 7: Atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB:

Ideb	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do Ensino Fundamental	4,6	4,9	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do Ensino Fundamental	3,9	4,4	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino Médio	3,7	3,9	4,3	4,7	5,0	5,2

Meta 8: Elevar a escolaridade média da população de 18 a 24 anos de modo a alcançar mínimo de 12 anos de estudo para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos 25% mais pobres, bem como igualar a escolaridade média entre negros e não negros, com vistas à redução da desigualdade educacional.

Meta 9: Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e erradicar, até 2020, o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional.

Meta 10: Oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio.

Meta 11: Duplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta.

Meta 12: Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurando a qualidade da oferta.

Meta 13: Elevar a qualidade da educação superior pela ampliação da atuação de mestres e doutores nas instituições de educação superior para 75%, no mínimo, do corpo docente em efetivo exercício, sendo, do total, 35% doutores.

Meta 14: Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu* de modo a atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores.

Meta 15: Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que todos os professores da educação básica

possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

Meta 16: Formar 50% dos professores da educação básica em nível de pós-graduação *lato e stricto sensu*, garantir a todos formação continuada em sua área de atuação.

Meta 17: Valorizar o magistério público da educação básica a fim de aproximar o rendimento médio do profissional do magistério com mais de onze anos de escolaridade do rendimento médio dos demais profissionais com escolaridade equivalente.

Meta 18: Assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os profissionais do magistério em todos os sistemas de ensino.

Meta 19: Garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar.

Meta 20: Ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de 7% do produto interno bruto do país. (BRASIL, 2011).

Para cada meta são apresentadas várias estratégias para seu cumprimento em dado período de tempo determinado no Documento. Da meta 1 à meta 12, incluindo a meta 14, é possível verificar uma proposta de intenção de ampliação da escolaridade da população brasileira, da educação infantil à pós-graduação *stricto sensu*.

Desta forma, esse Plano propõe, em suas primeiras metas, bem como na meta 14, ampliar de modo considerável o número pessoas atendidas em diversas etapas de ensino. Observamos desse modo uma proposição arrojada por parte do governo federal, visto que as metas a serem alcançadas apresentam desafios com tamanho grau de dificuldade, as quais poderão não se efetivar no cenário brasileiro, principalmente pela carência de um plano de execução.

As metas 13, 15 e 16 tratam da formação dos professores, da formação inicial e continuada. A meta 14 atende ao quesito ampliação de escolaridade, bem como da formação de professores. As metas 17 e 18 versam sobre a valorização do magistério. A meta 19 é destinada

à nomeação comissionada de diretores, e por fim, a meta 20 trata do financiamento da educação em nosso país.

Assim, torna-se imprescindível a criação de condições para a viabilização da meta 14, ao se tratar da formação de professores. Com um maior contingente de mestres e doutores há maiores possibilidades de se atingir a meta 12, a expansão do número de vagas no Ensino Superior, de modo que um maior número de vagas nesse ensino favoreça ao professor o acesso a esse nível e consequentemente a uma melhor formação.

Ao tratar da formação de professores em nosso país, constatamos que esse Plano não explicita o papel da EAD. No tocante às estratégias, inferimos que a EAD se encontra de maneira difusa, porém essa temática permeia algumas metas apresentadas. Há referência à EAD na meta 10 como estratégia para “fomentar a integração da educação de jovens e adultos com a educação profissional, em cursos planejados de acordo com as características e especificidades do público da educação de jovens e adultos, inclusive na modalidade de educação a distância” (BRASIL, 2011).

Na meta 11, a EAD é mencionada como possibilidade de democratização do ensino profissional, conforme apresenta a estratégia que ressalta a necessidade de “fomentar a expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio na modalidade de educação a distância, com a finalidade de ampliar a oferta e democratizar o acesso à educação profissional pública e gratuita” (BRASIL, 2011).

O Sistema UAB é citado na meta 12, que trata da elevação da taxa de matrícula no Ensino Superior da população de 18 a 24 anos de idade, conforme descreve a estratégia 12.2:

Ampliar a oferta de vagas por meio da expansão e interiorização da rede federal de educação superior, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e do Sistema Universidade Aberta do Brasil, considerando a densidade populacional, a oferta de vagas públicas em relação à população na idade de referência e observadas as características regionais das micro e mesorregiões definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, uniformizando a expansão no território nacional (BRASIL, 2011).

A EAD é citada, também, na meta que trata da elevação do número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, meta 14, especialmente na estratégia 14.4, que destaca a necessidade de “expandir a oferta de cursos de pós-graduação *stricto sensu* utilizando metodologias, recursos e tecnologias de educação a distância, inclusive por meio do Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB” (BRASIL, 2011).

Ao colocar em pauta o PNE para o decênio 2011-2020, verificamos que esse documento foi construído a partir de discussões realizadas por meio da Conae. Tal documento reconhece o papel da EAD no Brasil, contudo faz ressalvas à utilização dessa modalidade de ensino, especialmente para a formação de professores. Indica essa modalidade para a formação continuada de professores, delegando à educação presencial o papel de realizar a formação inicial. Recomenda a EAD para o atendimento à educação no campo e para a educação dos jovens.

Assim, ao reconhecer EAD como estratégia de democratização do acesso, sobretudo na educação de jovens e adultos e na educação profissional, além da formação continuada, por meio da UAB, não é demais questionarmos a omissão do PNE em relação à EAD na formação inicial de professores.

Cabe enfatizar que as discussões realizadas na Conae foram decisivas para a definição do papel da EAD na educação brasileira nos próximos dez anos. A EAD, no projeto de lei para o novo PNE, tomando como base de comparação o plano anterior, PNE (2001-2011), no qual a EAD foi contemplada com um capítulo explicitando-a como importante modalidade na democratização do ensino, principalmente no Ensino Superior, perdeu espaço, fato que causa estranhamento, visto que a sociedade brasileira possui uma grande necessidade de ampliação do atendimento educacional em todos os níveis de ensino.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ato de revisitar a história da EAD, no Brasil, é extremamente importante, visto que essa modalidade de ensino somente se tornou oficial na segunda metade da década de 1990. Todavia, não podemos descartar o longo percurso da EAD até atingir o status de modalidade de ensino.

A retomada da história da EAD desde a experiência de Roquette-Pinto datada nas décadas

de 1920 e 1930 possibilita a compreensão de que o caminho trilhado por essa modalidade de ensino é marcado por avanços e retrocessos. As várias tentativas encampadas nas décadas de 1970 e 1980 por uma parcela de políticos a fim de criar o Sistema de Universidade Aberta demonstram claramente que a tarefa foi imensa e árdua.

Na década de 1990, se intensificaram os debates em torno da educação brasileira. A necessidade de ampliação do atendimento educacional a um maior número de pessoas, pelo grande desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação (TIC), assim como pela convergência de ideias em torno do potencial da EAD de modo a democratizar o acesso ao ensino a partir da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases (9.394/96), em que a EAD é contemplada enquanto modalidade de ensino.

O ano de 2001 é marcado pela instituição de uma política em prol da educação brasileira, com a aprovação do PNE (2001-2010). Esse documento realiza um diagnóstico da situação educacional no Brasil e apresenta 295 metas que têm por objetivo, em linhas gerais, ampliar a oferta de educação à população brasileira.

Esse documento diretor de nossa educação para dez anos subsequentes destinou um capítulo à EAD, demonstrando que essa modalidade de ensino tem muito a contribuir com a democratização de ensino de nosso país, visto que por se tratar de um país de proporções continentais há carências em todos os níveis de ensino.

Em cumprimento à LDB (9.394/96), em 2011 temos em discussão no Senado o projeto de um novo PNE (2011-2020), no qual observamos a ausência de diretrizes e de uma meta específica para a EAD, apesar de já ser conhecida a importância dessa modalidade para nosso país, devido ao déficit do número de vagas para o atendimento educacional nos vários níveis de ensino.

Assim, de um lado temos o PNE (2001-2010), que reafirma o texto da Lei nº 9.394/96 em que a EAD é caracterizada como uma modalidade de ensino, que se constitui como importante estratégia para a democratização da educação de nosso país, mas de outro lado temos o projeto de lei para o PNE (2011-2020) em que a EAD aparece de forma difusa dentre poucas estratégias e se concentra na educação de jovens, na educação no campo e na pós-graduação *stricto sensu*, sem

fazer menção à atuação da EAD no Ensino Superior.

Diante do exposto, nos perguntamos: Como ficarão as políticas para universalização, até 2016, no atendimento de crianças de 4 e 5 anos de idade? Como iremos universalizar o atendimento escolar de 15 a 17 anos de idade? Oferecer educação em tempo integral em 50% das escolas públicas de educação básica? Duplicar as matrículas da educação profissional técnica em nível médio? De que forma se elevará a taxa bruta de matrícula no Ensino Superior para 50% e líquida de 33% da população de 18 a 24 anos de idade? E a formação dos professores, de que forma será realizada? Os questionamentos apresentados, aqui, se justificam em função do entendimento de que somente por meio do ensino presencial não será possível atender à demanda de formação de professores.

Por fim, frisamos que o projeto de lei do novo Plano sofreu grande influência do Documento Final da Conae e que este não apresenta com clareza como serão atingidas as metas, tampouco as estratégias elencadas são esclarecedoras. Esses questionamentos nos levam a reiterar que EAD se constitui como uma importante modalidade de ensino e que possui grande capacidade para contribuir com a democratização da educação. Assim, a não explicitação do papel da EAD na sociedade brasileira pelo PNE (2011-2020) poderá surtir efeitos que não favorecerão a democratização da educação no Brasil.

Referências

BRASIL. Decreto n. 5.622, de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o art. 80 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 2005.

BRASIL. **Lei nº 10.172 de 09/01/2001**. Plano Nacional de Educação 2001-2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. Conferência Nacional de Educação (CONAE). **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de**

Educação, diretrizes e estratégias: Documento final. Brasília, DF: MEC, 2010. Disponível

em: <<http://portal.mec.gov.br/conae>>. Acesso em: 5 nov. 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. Decreto no. 5.800/2006. Dispõe sobre o sistema Universidade Aberta do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 jun. 2006.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação para o Decênio 2011-2020**. Projeto de Lei n. 8.035/2010. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. **Referenciais de qualidade para a Educação superior à distância**. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 12 set. 2007.

COSTA, M. L. F. **Políticas públicas para o ensino superior a distância e a implementação do Sistema Universidade Aberta do Brasil no estado do Paraná**. 2010. Tese (Doutorado em Educação)-Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho, Araraquara, SP, 2010.

DOURADO, L. F.; SANTOS, C. EAD no contexto atual e o PNE 2011-2020: In: DOURADO, L. F. (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectiva**. Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

MELO, P. A.; MELO, M. B.; NUNES, R. S. A Educação a distância como política de expansão e interiorização da Educação Superior no Brasil. **Revista de Ciência da Administração**, Florianópolis, v. 11, n. 24, maio/ago. 2009.

MINTO, L. W. M. **Plano Nacional de Educação**. Campinas, SP: Unicamp, 2012. Disponível em: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/glossario/verbo_c_plano_nacional_de_educacao%20>. Acesso em: 5 nov. 2012.

NISKIER, A. **Educação a distância: a tecnologia da esperança**. São Paulo: Loyola, 1999.

PIMENTEL, N. M. **Educação aberta a distância: análise das políticas públicas e da implementação da Educação a distância no ensino superior do Brasil a partir das experiências da Universidade Federal de Santa Catarina e da Universidade Aberta de Portugal**. 2006. Tese (Doutorado)-Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

SARAIVA, T. A Educação a distância no Brasil. **Em Aberto**, Brasília, DF, ano 16, n. 70, p. 17-27, abr./jun., 1996.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional**. 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

ZUIN, A. A. S. O Plano Nacional de Educação e as Tecnologias da Informação e Comunicação. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, v. 31, n. 112, p. 961-980, jul./set. 2010.

*Recebido em: 12/03/2013
Aprovado em: 28/03/2013*