O Papel da UNIREDE na Construção de Políticas Públicas para a EAD no Brasil

The role of UNIREDE on public policy construction for distance education in Brazil

Ana Beatriz Gomes Carvalho

Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

Av. Acadêmico Hélio Ramos, s/n – sala 109

Cidade Universitária – Recife – PE

CEP 50670-901

anabeatriz.carvalho@ufpe.br

Resumo

A política pública inicial para a EaD no país, concretizada com o Pró-Licenciatura, foi construída de forma dialogada com os representantes das instituições parceiras, através da mediação da UNIREDE. O Pró-Licenciatura foi a primeira experiência do governo federal a iniciar a implementação de cursos de graduação a distância em universidades públicas. Em um momento em que se discute a institucionalização da EaD nas universidades, o resgate do histórico de negociação e discussão para a criação e expansão dos cursos a distância poderá ser um importante diferencial para pensarmos em propostas diversificadas e contextualizadas de EaD, nas universidades. Este artigo propõe-se a analisar o papel da UNIREDE na construção de uma política pública de EaD no país que privilegiou o diálogo e a colaboração entre os representantes das instituições de ensino superior, especificamente no período de construção de uma política pública para a EaD no país. A escolha metodológica recaiu sobre a pesquisa documental, já que a questão central do estudo está relacionada com uma política pública específica, com o escopo teórico no campo dos Estudos Culturais, que possibilita utilizar e discutir diferentes mídias, sejam elas de massa ou não, como uma expressão legítima do pensamento de um determinado grupo. Os resultados obtidos em nossa pesquisa indicam que a UNIREDE teve um papel essencial no diálogo para a construção das políticas públicas em EaD, incluindo editais e critérios de seleção das IES, articulando os grupos e minimizando as relações de poder desiguais entre os diversos grupos que participavam do processo.

Palavras-Chave: Políticas públicas, educação a distância, histórico da EaD

Abstract

The initial public policy for distance education in the country, made with “Pro-Licenciatura”, was built on a dialogue with representatives from partner institutions, through mediation of UNIREDE. The Pro-Licenciatura was the first experience of the federal government to start the implementation of distance graduation programs in public universities. In a time when we discuss distance education institutionalization in universities, the rescue of historical negotiation and discussion to the creation and expansion of distance learning courses can be an important differential for us to think in diversified and contextualized proposals for distance learning in universities. This

article proposes to examine the role of UNIREDE on building a public policy for distance education in the country that privileged dialogue and cooperation between representatives of higher education institutions, specifically the period of construction of a public policy for distance education in the country. The methodological approach is based on documental research, since the central question of the study is related to a specific policy with the theoretical scope in the field of cultural studies which enables to use different media and discuss whether or not it can be used as a legitimate expression of thought of a particular group. The results of our survey indicates that UNIREDE had a key role in the dialogue of the construction of public policies in distance education, including the creation of proposals and selection criteria of the Higher Education Institutes (IES), coordinating groups and minimizing the unequal power relations between various groups that participated in the process.

Keywords: *Public policies, distance education, distance education history*

1 Introdução

No momento em que se discute a institucionalização da EaD nas universidades, o resgate histórico das negociações e discussões travadas na criação e expansão dos cursos a distância é um importante diferencial para pensarmos em propostas diversificadas e contextualizadas de EaD, no âmbito superior.

As políticas públicas do governo federal para a Educação a Distância (EaD), no país, estão estruturadas no modelo da Universidade Aberta do Brasil (UAB), que articula e define a organização pedagógica e administrativa dos cursos a distância implementados nas universidades públicas brasileiras. A Universidade Aberta do Brasil é uma articulação entre os polos de apoio presencial (responsabilidade dos municípios e estados) e os cursos de graduação e pós-graduação (responsabilidade de Instituições Públicas de Ensino Superior - IPES), em regime de colaboração pública. O sistema de adesão das instituições participantes implica na aceitação incondicional do modelo existente, que produz um padrão hegemônico para os cursos a distância em todas as instituições. Entretanto, a adoção do modelo UAB não indica a ausência de outras alternativas possíveis, que incluam o diálogo, a diversidade e o perfil das instituições de ensino. A primeira iniciativa do governo para ofertar cursos a distância nas universidades públicas brasileiras, foi o Pró-Licenciatura, que apresentava características mais flexíveis e abertas que a UAB. Portanto, esta não foi a primeira iniciativa governamental, como muitos textos afirmam.

Deste modo, a política pública inicial para a EaD no país, concretizada com o Pró-Licenciatura, foi construída de forma dialogada com os representantes das instituições parceiras, através da mediação da Universidade Virtual Pública do Brasil (UNIREDE).

O processo de criação do Programa Pró-Licenciatura foi bastante complexo, estruturado a partir de uma intensa interlocução entre grupos de diversas IPES que já haviam se organizado em consórcios desde o ano de 1999, por exigência dos editais do governo federal, com a articulação da UNIREDE. Na trajetória de construção deste Programa, observamos que a representação de diversos segmentos e a comunicação contínua com a Secretaria de Educação a Distância do Ministério da Educação e Cultura – SEED/MEC, foram essenciais para que o modelo final refletisse os interesses de diversos grupos, sobretudo os que defendiam a educação pública, gratuita e de qualidade. Esta interlocução não foi fácil, pois os sujeitos envolvidos no processo não deixaram de agir de acordo com os seus próprios interesses, o governo não flexibilizou as suas ações em função da interlocução,

assim como os professores das IPES também não fizeram concessões de determinados elementos ao longo do processo.

Esta correlação de forças esteve presente em todos os momentos da criação do Programa e, justamente por ter permitido um debate amplo sobre o assunto, naquele momento, expressa um movimento democrático para a construção de uma política pública. Isso não significa que todos os envolvidos participaram da discussão com o mesmo nível de influência ou que o resultado final tenha sido o mais adequado para todos. A nossa observação sobre o espaço democrático, criado com a possibilidade de interlocução, está relacionada ao fato de que, no governo Fernando Henrique Cardoso (período 1994-2002), notadamente pautado em um projeto neoliberal, as condutas de elaboração de programas e estratégias permeavam o discurso da autoridade técnica das grandes agências internacionais, que apresentavam um projeto claro, em nível mundial. Para Dourado [1], as reformas na educação foram estruturadas em premissas neoliberais, enfatizando o trinômio produtividade, eficiência e qualidade total.

Assim, elementos como organização de consórcios, diálogos com o poder público e representatividade de pessoas que não estavam associadas ao governo federal, eram novidade no cenário das políticas públicas voltadas à educação.

É importante ressaltar que as publicações relativas à EaD tratam a existência da UNIREDE sempre na perspectiva histórica, como, por exemplo, em Silva, Ribeiro e Schneider [2]. Ao finalizarmos nossa busca, relacionando a palavra-chave Universidade Pública Virtual do Brasil (UNIREDE) e Educação a Distância, encontramos apenas dois artigos científicos que analisaram diretamente o papel da UNIREDE, mas considerando os aspectos históricos e políticos. São eles: Barreto [3], que analisa a configuração das políticas públicas para a formação de professores a distância; e Batista [4], que estabelece uma relação direta entre as políticas neoliberais e privatistas com a formação da UNIREDE. Não encontramos artigos que abordassem a construção da própria organização ou que apresentassem a análise de sua estrutura e sua influência nas políticas públicas, salientando que o foco de nossa busca foi a base de periódicos - e não o banco de dissertações e teses.

1.1 Objetivos e estrutura do artigo

Este artigo é parte de uma pesquisa de doutorado, defendida em 2009, que teve como objeto o Programa Pró-Licenciatura, na perspectiva do campo Estudos

Culturais. O objetivo geral deste artigo é analisar o papel da UNIREDE na construção de uma política pública de EaD que privilegiou o diálogo e a colaboração entre os representantes das instituições públicas de ensino superior, especificamente no período de elaboração dos programas de governo para implementar licenciaturas a distância no país. Como objetivos específicos temos (i) Descrever o processo de construção e consolidação da UNIREDE; (ii) Identificar as discussões que indicam os confrontos e relações de poder entre os participantes de regiões diferentes; (iii) Relacionar as ações da UNIREDE com as políticas públicas para Educação a Distância vigentes na época.

A escolha metodológica recaiu sobre a pesquisa documental, já que a questão central do estudo está relacionada com uma política pública específica. Um dado importante que precisa ser abordado é que não consideramos como documento apenas os textos materializados de forma impressa, uma vez que a pesquisa aborda as inovações tecnológicas. Os documentos que circularam através de listas de discussão (oficialmente criadas e gerenciadas pelas Instituições Públicas de Ensino Superior – IPES) foram importantíssimos. A decisão de utilizar documentos em outras mídias pode ser justificada por dois aspectos: o primeiro, é o próprio escopo teórico no campo dos Estudos Culturais que possibilita utilizar e discutir diferentes mídias, sejam elas de massa ou não, como uma expressão legítima do pensamento de um determinado grupo [5]; o segundo, é a riqueza de informações disponíveis em canais de comunicação novos naquele momento, que eram plenamente utilizados em função da própria característica dos integrantes do grupo, já que todos apresentavam níveis elevados de apropriação das tecnologias digitais.

Os resultados obtidos em nossa pesquisa indicam que a UNIREDE teve um papel essencial no diálogo para a construção das políticas públicas em EaD, incluindo editais e critérios de seleção das IES, articulando os grupos e minimizando as relações de poder desiguais entre os diversos grupos que participavam do processo, uma vez que a organização e a gestão dos consórcios fortaleceram as vozes mais frágeis, apesar dos resultados iniciais não favorecerem diretamente os grupos menores.

Este artigo está organizado em cinco partes: na primeira, introduzimos o tema, com a explanação dos objetivos gerais e específicos da pesquisa; na segunda, apresentamos o recorte teórico do tema, com a fundamentação utilizada; na terceira, explicitamos o percurso metodológico da pesquisa e os instrumentos de análise; na quarta, abordamos a análise realizada e os resultados obtidos; e, na quinta parte, apresentamos nossas considerações finais.

2 Políticas públicas e Educação a Distância: o recorte teórico

A Educação a Distância esteve presente em diversos momentos do processo educacional nos últimos séculos, embora sempre marginalizada, como uma modalidade de segunda categoria que nunca fez parte dos centros de excelência da academia, apesar de ser a alternativa mais viável em vários países para o prosseguimento dos estudos (clima inóspito, dificuldade de transporte, grandes distâncias, localidades isoladas etc.). Segundo Litwin [6], a institucionalização da EaD é relativamente recente e a autora estabelece a década de 60 como um marco na superação dos preconceitos em relação à modalidade, a partir da criação das universidades a distância que competiam com as universidades que ofereciam o ensino presencial. Entre 1728 e a década de 1960, os cursos oferecidos na modalidade a distância objetivavam ensinar alguma profissão, idiomas e formação de professores. Estas três linhas apresentam vários aspectos em comum com a época e com as demandas locais. A necessidade de formar os indivíduos em profissões específicas está relacionada com a ausência de mão-de-obra em várias áreas, como taquigrafia, estenografia, mineração, engenharia etc [7]. São áreas voltadas especificamente para o crescimento industrial e incremento do setor de serviços.

A partir da década de 1960, o número de instituições que implementaram a educação a distância aumentou significativamente, e os objetivos de seus cursos também se transformaram. São criados diversos cursos superiores nas mais diferentes localidades, tais como o Reino Unido, com a *Open University*, e a Índia, com a fundação da Universidade Nacional Aberta Indira Gandhi. São diversas iniciativas que não apenas acompanham as mudanças no padrão de acumulação da época, mas também traduzem os inúmeros movimentos e anseios pelos direitos civis em ebulição na época [7].

A criação da *Open University*, com um modelo complexo que utilizava meio impresso, televisão e cursos intensivos, produziu cursos acadêmicos de qualidade, cujos egressos competiam pelos postos de trabalho com os graduados da universidade presencial [6].

É de extrema importância entender as mudanças ocorridas na produção - que são um reflexo da transformação no padrão de acumulação econômica - para a compreensão da prática de EAD como uma modalidade de ensino. Vários autores já escreveram sobre a relação intrínseca entre o padrão de acumulação vigente e as práticas de EAD. Segundo Belloni [8], este debate é crucial, já que estes modelos têm influenciado não apenas

a elaboração dos modelos teóricos, mas as próprias políticas e práticas de EAD, no que diz respeito tanto às estratégias desenvolvidas como à organização do trabalho acadêmico e de produção de materiais pedagógicos [9].

O próprio surgimento da EAD teve suas bases consolidadas no modelo fordista de produção, que buscava produzir em larga escala para atender o consumo de massa. No campo da educação, essa lógica ficou evidenciada na expansão da oferta de educação, especificamente na universalização do ensino fundamental e médio e nas estratégias implementadas, fazendo parte deste quadro o surgimento de uma nova disciplina: a tecnologia educacional [10].

Segundo Belloni [8], desde a década de 1980 que duas orientações teóricas ou filosofias predominantes sobre a educação a distância coexistiram pacificamente, não apenas no campo da educação, mas também no campo da Educação a Distância: uma, voltada para o estilo fordista da educação em massa; e, a outra, com uma proposta de educação mais aberta, flexível e adequada às novas exigências sociais [8].

2.1 Educação a Distância e a formação de professores

Os estudos recorrentes sobre o desempenho dos alunos nas escolas públicas refletem sempre os debates sobre a qualidade do ensino. Após a universalização da Educação Básica, buscamos a melhoria da qualidade no ensino da escola pública e, assim, terminologias como *eficácia*, *eficiência*, *aprendizagem* e até mesmo *produtividade* são encontradas com facilidade nos documentos governamentais.

Segundo Oliveira [11], os debates sobre educação e desenvolvimento travados na década de 1990, pautaram-se pela exigência em responder ao padrão de qualificação emergente no contexto de reestruturação produtiva e globalização da economia. Naquele momento, tornou-se urgente pensar em alternativas para os problemas estruturais da educação brasileira, sobretudo na reforma dos sistemas públicos de ensino. A preocupação central, contudo, não estava limitada à formação da força de trabalho para lidar com as inovações tecnológicas e organizacionais, e incluiu também questões políticas como financiamento, controle e gestão da educação pública.

O Brasil assumiu o compromisso com outros nove países, em 1990, para garantir a melhoria e universalização da Educação Básica e, para tanto, várias medidas foram tomadas neste período. Podia-se perceber claramente a preocupação não apenas com a duração do período de escolarização como também com a qualidade. Neste

sentido, a universalização precisava ser acompanhada de um aproveitamento efetivo do que é oferecido pela escola. Tratava-se de colocar a escola pública (que apresenta estrutura e práticas do século XIX), em um contexto de inovação tecnológica e flexibilidade de uma sociedade de informação no mundo globalizado [12] [13].

Dentro desta perspectiva, o governo federal implementou uma ação que pretendia articular vários setores da esfera federal, os diferentes níveis de esfera pública (estados e municípios) e as universidades públicas, na criação e implementação de um programa de formação de docentes na modalidade a distância. O programa Pró-Licenciatura teve como objetivo a criação de cursos de Graduação (Licenciaturas), na modalidade a distância, para formação e qualificação do professor que atua em sala de aula, na rede pública, sem nível superior (ou quando apresenta nível superior em uma área diversa da que efetivamente atua) [14]. Esta distorção existente nos quadros da Educação Básica pública ocorre principalmente em localidades distantes dos grandes centros, com Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) baixos.

A implementação destes cursos através da parceria entre os Consórcios Regionais e o MEC, coordenado por diversas secretarias, já apontava para uma diferenciação na própria concepção da construção das licenciaturas. Ao contrário da gestão anterior, que convocou o Banco Mundial para definir as políticas públicas mais adequadas ao sistema educacional brasileiro, as principais universidades públicas foram convocadas para a construção de cursos de licenciatura na modalidade a distância [7].

Com a promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) – a qual trouxe em seu bojo uma enorme flexibilidade do sistema de ensino, propiciando a criação de novas modalidades de cursos, de modo a incorporar novos conteúdos, práticas pedagógicas e procedimentos de avaliação –, a modalidade de educação a distância ganhou força e regulamentação própria, através do decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998. Na própria LDB, em seu artigo 87º, parágrafo 3º, inciso III, das disposições transitórias, está posto e estabelecido que o poder público deve “realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isso, os recursos da educação a distância” [15].

É preciso esclarecer que as iniciativas de educação a distância existiram antes da década de 1990, nos mais diversos níveis, mas sempre foram ignoradas ou desestimuladas pelo poder público, por força da legislação vigente. A decisão de formar professores em serviço, em diferentes localidades do país, fomentou a implementação da modalidade a distância como

alternativa para a execução das metas propostas pelo governo.

A busca pela melhoria da educação básica é, sem dúvida, o princípio norteador das ações de qualificação dos professores. A implementação de programas de formação de professores na modalidade a distância é uma delas e caracteriza-se por uma ação que reuniu elementos diversos em sua concepção, formando uma verdadeira rede de colaboração [16] entre diferentes instituições, dos mais variados níveis, enriquecendo a construção de um programa de formação de professores da rede pública.

3 Considerações sobre o percurso metodológico

A escolha metodológica para desenvolver a nossa pesquisa recaiu sobre a pesquisa documental, já que a questão central deste estudo está relacionada com uma política pública específica. Segundo Lankshear e Knobel [17], a pesquisa educacional baseada em documentos pode construir interpretações para identificar ou construir os significados.

Este aspecto é fundamental no trabalho, uma vez que consideramos como uma premissa básica para compreender a construção de uma política pública para Educação a Distância como o Pró-Licenciatura, na perspectiva dos Estudos Culturais, a intensa rede de comunicação estabelecida entre diversos sujeitos envolvidos com a educação superior no país e as inúmeras contribuições que foram realizadas para a construção deste programa. Foi muito importante manter o foco de análise dos documentos na perspectiva dos Estudos Culturais, visto que a análise textual empregada deve ser “coerente com a perspectiva teórica adotada pelo pesquisador que, por sua vez, deve ser coerente com a estrutura conceitual e teórica do problema da pesquisa” [18]. Buscamos, então, realizar uma análise textual que produzisse uma interpretação dos documentos, para alcançar os objetivos da pesquisa deste artigo.

Segundo Hall [5], os Estudos Culturais têm chamado a atenção não apenas devido ao seu desenvolvimento teórico interno, por vezes estonteante, mas por manter questões políticas e teóricas numa tensão não resolvida e permanente. Quanto ao conceito de identidade nesta pesquisa, ele surge como um aspecto do sistema de representação, no qual seus processos de moldagem e remodelagem são determinados a partir de mudanças provenientes da globalização e da compressão espaço-tempo. São os deslocamentos propostos por Hall [5], ao afirmar que a moldagem e a remodelagem de relações espaço-tempo no interior de diferentes sistemas de

representação têm efeitos profundos sobre a forma como as identidades estão localizadas e representadas.

O ano de 2003 pode ser considerado como preparatório para a elaboração da proposta do programa, por meio de intenso diálogo com os representantes das instituições; o ano de 2004 foi destinado à publicação do edital, avaliação das propostas e divulgação dos resultados e, finalmente, os anos de 2005 e 2006 foram destinados ao processo de implementação dos cursos até a criação da Universidade Aberta do Brasil, que encerra as ações do Pró-Licenciatura, ao abarcar os cursos do programa em sua estrutura. Os documentos analisados são referentes a este período.

O primeiro passo para organizar a pesquisa foi selecionar, dentre estes documentos, os que poderiam ser considerados válidos e os que deveriam ser descartados. O critério adotado nesta seleção estava relacionado com a importância do documento em relação ao tema pesquisado e a sua origem (baseado em um princípio de autoridade e credibilidade do documento). O método mais eficiente para organizar a documentação foi estabelecer diferentes níveis de importância para cada um deles e trabalhar com esta classificação no decorrer da pesquisa. Assim, embora a análise central da pesquisa esteja focada nos documentos produzidos pelas instituições ou seus representantes, outros documentos também são importantes para fundamentar alguns dos pressupostos da pesquisa.

É importante ressaltar que não consideramos como documento apenas os textos materializados de forma impressa, uma vez que a pesquisa aborda as inovações tecnológicas. Neste sentido, foram importantíssimos os documentos que circularam através de listas de discussão (oficialmente criadas e gerenciadas pelas Instituições Públicas de Ensino Superior - IPES) e vídeos com entrevistas e declarações realizadas e disponibilizadas através de veículos oficiais. Em resumo, todas as formas de comunicação sobre o assunto, devidamente registradas e disponibilizadas em ambientes oficiais ou com credibilidade comprovada, foram utilizadas na pesquisa.

Outro aspecto relevante na definição do percurso metodológico foi o recorte territorial da pesquisa, que enfoca um programa nacional. Assim, todos os elementos relacionados com sua elaboração e divulgação foram considerados de aspecto nacional, mas quando foi necessário caracterizar o processo de construção da UNIREDE, reduzimos o recorte para o chamado Consórcio Nordeste Oriental, que compreende os estados de Alagoas, Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte. O propósito foi verificar o processo de implementação e negociação de uma política pública na nossa região de atuação, historicamente pouco contemplada com investimentos públicos para a Educação.

Para construir o percurso de discussão na construção de uma política pública para a EaD e confirmar as questões que surgiram nos diálogos, utilizamos a versão prévia dos editais, relatórios de assessoria, atas de reuniões realizadas para formação de consórcios, a constituição da UNIREDE (e todos os documentos com o seu histórico e registros da fundação), notícias publicadas pelo governo federal, resultados de seleção e propostas publicadas no Diário Oficial da União.

Um dos materiais aceito como documento para análise foi o resgate da troca de mensagens eletrônicas realizadas no período de 2003 a 2006, na lista de discussão [19] criada pelos professores participantes do Consórcio Nordeste Oriental, que trata de várias questões que não estavam restritas apenas ao recorte geográfico do grupo. Muitas contribuições foram trocadas e diversas articulações foram realizadas em várias regiões do país por meio desta lista.

Foram analisados 85 documentos oficiais, 16 sites institucionais, 1.294 mensagens, 58 sujeitos, 4 vídeos e 8 matérias em jornais de grande circulação.

4 A formação da UNIREDE

A UNIREDE foi formada como um consórcio interuniversitário com o nome de Universidade Virtual Pública do Brasil. A ideia central do consórcio era lutar por uma democratização do acesso ao ensino superior público, gratuito e de qualidade, bem como socializar as experiências, materiais e outras formas de cooperação entre as instituições públicas de nível superior. O documento de criação da UNIREDE é iniciado da seguinte forma.

Os representantes das 18 universidades presentes a I Reunião da Universidade Virtual Pública do Brasil, nos dias 2 e 3/12 em Brasília, UnB, estão conscientes de que já é hora do sistema público de ensino superior ocupar e ampliar seu espaço, partindo para uma ação arrojada, inovadora, responsável e concreta, como resposta às desigualdades e injustiças no campo da educação superior [22].

Fica claro no teor de abertura do documento, que os associados acreditavam que a educação a distância era um importante instrumento de inclusão no ensino superior e que o atual modelo de ingresso e permanência no ensino superior estava distorcido, gerando desigualdades e injustiças no campo da educação superior. O chamado objetivo principal do consórcio também explicita esta compreensão.

A UNIREDE reuniu em um consórcio 82 instituições públicas de ensino superior e 07 consórcios regionais, com o objetivo principal de democratizar o acesso à educação de qualidade por meio da oferta de cursos a

distância nos níveis de graduação, pós-graduação e extensão, sob a forma de ensino regular gratuito e educação continuada [20].

No mesmo documento com informações sobre o histórico da UNIREDE, é possível verificar a intensa capacidade de articulação política e inserção do Consórcio, por meio dos apoios recebidos inicialmente, o que mostra que o movimento estava consolidado antes mesmo de se instituir como um consórcio ou associação. Havia financiamento para a pesquisa em EaD e no próprio desenvolvimento e consolidação do consórcio, condição que está expressa no corpo do documento.

A UNIREDE contou desde o início com o apoio da Comissão de Educação/ Frente Parlamentar de Educação a Distância da Câmara Federal na pessoa do Deputado Federal Werner Wanderer do Paraná, dos Ministérios da Educação e Cultura – MEC, Ciência e Tecnologia – MCT e de órgãos como a Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP e, especialmente, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq/ MCT que disponibilizaram bolsas DTI, para apoiar o desenvolvimento da UNIREDE nos polos [20].

Apesar de o contexto neoliberal em que estavam inseridas as políticas educacionais no momento de formação do consórcio, houve uma mobilização no sentido de investir na pesquisa e desenvolvimento de ações voltadas para EaD, por pesquisadores que integravam um movimento que visava garantir a estruturação de um modelo de política pública em EaD sob a perspectiva do interesse público. A justificativa para este movimento é a capacidade de mobilização e articulação política dos idealizadores do consórcio e o interesse do governo em realizar experiências em EaD com o aval acadêmico e científico dos professores pesquisadores das principais IPES do país.

No corpo do documento que relata o histórico da UNIREDE, encontramos a passagem destacada a seguir que ressalta a importância do consórcio nas políticas públicas da época, constituindo-se muito mais do que uma simples rede de influência. Na verdade, os editais, o modelo e a estrutura de EaD foram amplamente discutidas com o membros do consórcio.

Não resta dúvida de que o consórcio inovou, rompeu barreiras e inúmeras resistências fruto principalmente de preconceitos e interesses privatistas tendo com a luta e o apoio institucional dos reitores e diretores das instituições públicas afiliadas ou parceiras, contribuindo na construção da história recente da educação a distância do país. Um dos papéis importantes dos representantes da UNIREDE, foi a proposição de políticas públicas, fundamentadas em estudos realizados e apresentados ao Ministério da Educação e que deram suporte ao surgimento de Programas hoje implantados

em todo o país, como o Pro-licenciatura 1 e 2 e a própria UAB – Universidade Aberta do Brasil, de cujo estudo e concepção de sua estrutura, contou com a participação ativa de representantes do Comitê Gestor e Conselho de Representantes da UNIREDE [20].

Ao analisarmos o estatuto social da UNIREDE, constituída como sociedade civil sem fins lucrativos, verificamos que a finalidade é promover o desenvolvimento científico e tecnológico e tem como objetivos:

- a) desenvolver, mediante parcerias com instituições públicas e privadas, projetos de ensino, pesquisa e extensão ligados à Educação a Distância;
- b) promover estudos e pesquisas na área da Educação a Distância e suas relações com a sociedade;
- c) incentivar e realizar atividades de avaliação de estratégias e de impactos econômicos e sociais das políticas, programas e projetos científicos e tecnológicos relacionados à Educação a Distância nas suas mais variadas formas;
- d) difundir informações, experiências e projetos de Educação a Distância à sociedade;
- e) promover a interlocução, articulação e interação entre os mais variados setores para a proposição de políticas públicas que visem a democratização do acesso à educação por meio da Educação a Distância; e
- f) atuar na melhoria dos programas e dos cursos ofertados pelas instituições associadas, no sentido de implementar medidas e padrões de qualidade em Educação a Distância (Art. 4º) [21].

As ações propostas nos objetivos da UNIREDE podem ser resumidas em dois focos: a interlocução como espaço de implementação de projetos na modalidade a distância e um instrumento de regulação das ações de educação a distância desenvolvidas dentro das IPES, a partir de determinados conceitos e fundamentos estabelecidos como aceitáveis pelos integrantes do consórcio. Para executar os objetivos propostos, o documento que traz o histórico da UNIREDE afirma que o consórcio:

[...] continua tendo um importante papel para consolidação de três eixos que poderão contribuir para garantia da qualidade acadêmica dos programas de EaD, e deste modo, com a manutenção de um sistema de rede, ajudar no processo de consolidação das políticas públicas para uma Educação a Distância de qualidade de todo o sistema público brasileiro: 1) Avaliação e acompanhamento de processos e projetos de EaD, junto às instâncias do MEC, 2) Organização da Associação UNIREDE com caráter de sociedade científica, 3) Cooperação e interlocução inter-institucional visando contribuir com políticas públicas e com a filosofia do trabalho em rede [20].

É interessante observar que pelos menos um dos eixos citados já era executado pelo poder público, não se tornando claro como uma associação civil poderia intervir nas políticas de acompanhamento e avaliação dos projetos de EaD. A configuração inicial da gestão da UNIREDE nos oferece alguns indícios de como os limites entre as atribuições do consórcio e a ação do governo ainda se encontram confusos.

Figura 1 : Estrutura da gestão inicial da UNIREDE

A garantia de participação no Conselho Consultivo de representantes do poder público e autarquias revela o caráter articulador do consórcio que buscava agir de forma efetiva nas configurações das políticas públicas, fortalecido pela organização dos representantes da IPES em consórcios regionais, distribuídos geograficamente, agregando interesses na oferta de cursos a distância.

Além do Comitê Gestor e dos conselhos citados, foram criados polos de apoio que foram transformados, em janeiro de 2002, em assessorias de avaliação, na Universidade Federal da Bahia – UFBA; de orientação pedagógica, na Universidade Federal do Mato Grosso – UFMT; de gestão, na Universidade de Brasília – UnB; e de comunicação, na Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. Por questões estratégicas e técnicas, essas assessorias ficaram localizadas em diferentes regiões/ instituições consorciadas (Figura 1). [20].

A dependência do financiamento público para o desenvolvimento de pesquisas e manutenção da própria organização pode ser compreendida como uma fragilização do consórcio, o qual ainda não conseguia garantir a sua total independência do poder público. A relação de dependência está explicitada no trecho do documento onde a justificativa para a extinção dos polos de apoio, criados em 2002, foi o fim das bolsas DTI-CNPq que financiavam o pessoal dos polos existentes nas universidades.

De fato, no próprio documento que relata o histórico da UNIREDE, fica claro que as reuniões do comitê gestor eram realizadas de acordo com a demanda de interlocução com os órgãos públicos e que estes apoiaram a criação do consórcio desde o início.

O Comitê Gestor se reunia, preferencialmente, quando surgia necessidade de interlocução com os ministérios, autarquias federais e o poder legislativo, que apoiou a UNIREDE desde a sua criação e o Conselho de Representantes, uma vez em cada semestre, podendo ser convocado quando havia matéria relevante.

A estrutura organizacional da UNIREDE em 2006 (ano em que a UAB foi criada) estava bem mais enxuta, não existindo mais a configuração de três conselhos (Figura 2).

A mudança mais significativa foi a retirada do conselho consultivo com seus representantes de órgãos públicos e autarquia. Na estrutura atual, o Conselho de Representantes é constituído pelo Presidente da UNIREDE e por um representante de cada Instituição Pública de Ensino Superior associada, eleito nos termos definidos no Regimento Interno. O Comitê de Coordenação Política (CCP) é composto pelo Presidente e pelo Vice-Presidente da UNIREDE, por membros do CR representantes de cada Regional da UNIREDE, um representante das instituições federais, um das instituições estaduais e um das instituições de educação

tecnológica, eleitos nos termos do Regimento Interno. As regionais estão divididas segundo as regiões do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE:

Figura 2: Estrutura organizacional da UNIREDE, em 2006.

- I. Região Norte: Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins;
- II. Região Nordeste: Ceará, Maranhão, Alagoas, Bahia, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Sergipe e Piauí;
- III. Região Centro-Oeste: Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul;
- IV. Região Sudeste: Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo;
- V. Região Sul: Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

A configuração da UNIREDE em regionais permitiu a interlocução de praticamente todas as instituições do país interessadas em desenvolver ações de EaD. O diálogo entre os participantes das regionais nos primeiros anos de atuação do consórcio comprova que a configuração da UNIREDE como uma associação civil foi construída de forma coletiva, a partir da contribuição de todos. A participação dos integrantes dos Consórcios Regionais na discussão sobre o conteúdo do primeiro edital para EaD publicado pelo MEC, embora não determinante e nem sempre em consenso, indica que o caminho da interlocução estava aberto entre o governo (representado pela SEED/MEC) e os participantes. É sobre este diálogo que vamos tratar no próximo tópico.

4.1 O Consórcio UNIREDE Nordeste Oriental

O Consórcio UNIREDE Nordeste Oriental foi criado oficialmente a partir da I Reunião da Regional Nordeste Oriental, nos dias 3 e 4 de abril de 2003, em João Pessoa, Paraíba. Segundo a memória da reunião, participaram dela 37 representantes de suas respectivas instituições, assim especificados: *Carmen Moreira de Castro Neves (SEED/MEC), Waldimir Pirró e Longo e Selma Dias Leite (CG/UNIREDE), 30 representantes de 10 IPES (6 IFES, 3 Universidades Estaduais e o CEFET/PB. Das 11 IPES convidadas, faltou a UFRPE) e 1 representante de cada uma das 4 Secretarias Estaduais de Educação presentes (das 5 convidadas, faltou a SEC/SE). Vale salientar que 3 das 10 IPES presentes (são elas: UEPB, CEFET/PB e UFCG), foram convidadas, porém, como ainda não estavam consorciadas à UNIREDE, manifestaram intenção de fazê-lo [23].*

Esta reunião foi a consolidação das articulações anteriores realizadas pela UNIREDE enquanto consórcio nacional, resultado do esforço intenso de alguns representantes das IPES que tinham interesse em desenvolver atividades em EaD. Neste aspecto, temos alguns professores das universidades públicas que estavam extremamente empenhados em realizar as ações de articulação em nível regional e iniciar a sistematização do conhecimento e das experiências existentes até aquele momento.

A presença de um representante da SEED/MEC no evento com os indicativos da proposta clara do governo federal mostra que o modelo de articulação e estrutura desenvolvido pela UNIREDE, com extensão para as suas regionais, seguia uma orientação do MEC não apenas para a construção de futuros editais, mas também para as possibilidades de parcerias com as instâncias estaduais e municipais, para a formação de professores. Vamos extrair algumas passagens da síntese dos encaminhamentos registrados na memória da reunião.

Avaliação unânime entre os presentes da importância da regionalização da UNIREDE e, neste contexto, consenso em relação à criação do Consórcio Regional Nordeste Oriental, a ser constituído pelas IPES dos seguintes estados, como proposto pelo Comitê Gestor daquele consórcio nacional: RN, PB, PE, AL e SE [23].

A decisão de organizar regionalmente o consórcio, em uma configuração geográfica com cinco estados caracterizados como Nordeste Oriental, foi uma decisão realizada na instância nacional da UNIREDE, provavelmente mantendo os Estados que possuíam

representantes com maior capacidade de articulação e proximidade nos relacionamentos entre si. Acordados sobre a “importância da regionalização da UNIREDE”, os participantes deram início aos procedimentos legais de constituição do consórcio e é interessante observar que embora a decisão de abrangência geográfica tenha sido tomada na UNIREDE Nacional, o instrumento jurídico para constituição do documento de celebração do convênio foi elaborado pelos próprios integrantes do grupo, que passaram a dividir as tarefas para sistematizar a ação [23].

Outras duas ações são essenciais para a compreensão do processo de organização do consórcio: a pesquisa e sistematização dos materiais desenvolvidos dentro das IPES (cursos, materiais, programas, bibliotecas digitais/virtuais etc.) para oferta regional e/ou nacional (socialização do uso dessa produção) e os encaminhamentos para a articulação entre os diversos órgãos do governo, em nível federal e estadual.

Articulações, no âmbito de cada Estado, das IPES locais e Secretarias Estaduais de Educação e de C&T, com vistas à questão da formação de professores, em especial, e de outras possíveis parcerias, via EAD, no novo contexto da regionalização da UNIREDE e da clara sinalização de apoio do MEC. O resultado dessas articulações deve circular na lista de discussão da Regional Nordeste Oriental dentro de, no máximo, 60 dias. Responsáveis: todas as IPES de um mesmo Estado articulando-se, primeiramente, entre si e, em seguida, com as respectivas Secretarias estaduais de Educação e de C&T. Divulgar o resultado do andamento dessas articulações na lista de discussão [23].

Na segunda reunião realizada pelo consórcio Nordeste Oriental foi assinado o convênio com os representantes das instituições participantes, em evento realizado também em João Pessoa, Paraíba, no dia 30 de junho de 2003. Segundo o documento de síntese de resultados da reunião, participaram da solenidade de assinatura coletiva do convênio de Cooperação Interinstitucional, que oficializou a criação do Consórcio Regional Nordeste Oriental:

a) Secretário de Educação e Cultura do Governo do Estado da Paraíba; Secretária de Educação e Cultura do Município de João Pessoa; reitores (UFRN, UERN, UFPB e UEPB); diretor geral (CEFET/PB); vice-reitores (UFCG e UFAL); e representantes com autorização para assinatura do Convênio (UFPE e UPE). As assinaturas dos dirigentes da UFRPE e da UFS serão providenciadas via Correios, em razão da ausência dos mesmos à solenidade;

b) Representantes institucionais e/ou suplentes junto à UNIREDE das nove Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) acima referidas;

Carvalho, A.B.G.

c) Sub-secretária de Educação do Estado da Paraíba e outros integrantes da Secretaria; Vice-reitor da UEPB; pró-reitores e outros integrantes da administração superior, diretores de centro, professores e alunos da UFPB [23].

O documento de convênio não traz nenhuma novidade aos propósitos e objetivos da UNIREDE já apresentados aqui, mas confirma o nível de articulação dos participantes que conseguiram a adesão de onze instituições públicas, nos cinco estados que constituíam o Consórcio. Após institucionalização do Consórcio, os participantes efetivaram uma intensa interlocução, registrada na lista de discussão do grupo, que serviu como espaço virtual para a discussão de diversos documentos oficiais como editais, portarias, critérios de elegibilidade etc.

A análise das discussões travadas na lista de discussão comprova a desigualdade na força das instituições localizadas fora do eixo centro-sul e a mobilização intensa dos participantes para garantir uma participação expressiva das regiões norte e nordeste nos editais para financiamentos públicos, como veremos a seguir.

4.2 O espaço de diálogo do Consórcio Nordeste Oriental: a lista de discussão

Um dos encaminhamentos feitos a partir da primeira reunião foi a criação de uma lista de discussão na Internet, especificamente no Yahoo Grupos, onde todos os participantes discutiram o processo de articulação, a constituição jurídica, a elaboração das portarias e leis sobre EaD, o desenvolvimento de cursos, participação em editais, entre outros assuntos. Foram 1.262 mensagens no período de 10 de abril de 2003 até 17 de outubro de 2005, quando foi oficialmente desativada. (Figura 3).

	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
2008												
2007												
2006												
2005	26	7	30	62	24	16	24	10		18		
2004	17	13	15	78	71	63	60	83	108	56	28	37
2003				21	24	43	67	56	70	43	61	11

Figura 3: Histórico das mensagens do Yahoo Grupos UNIREDE Nordeste 2

Vamos reproduzir alguns trechos das mensagens para mostrar como o processo de construção foi realizado, por intermédio do compartilhamento de informações, troca de experiências, em uma verdadeira rede colaborativa. Optamos por manter a linguagem coloquial do texto com eventuais erros de linguagem para garantir que os

aspectos essenciais do texto não fossem perdidos durante a revisão.

Dias 20 e 21 do corrente mês, na UnB, a SEED/MEC promoveu o Seminário "Plataforma para Educação a Distância, via Internet", do qual participaram o Secretário de Educação a Distância do MEC, Prof. João Carlos Teatini, Diretores e coordenadores da SEED, gestores do Proinfo, representantes da UNIREDE (profa. Selma Leite), SESu, SEMTEC, CAPES, MCT e de vários representantes de IES públicas (integrantes do Conselho de Representantes da UNIREDE). Após mesa redonda que abordou o tema "Concepção pedagógica e desenho do ambiente", a cargo dos Profs. José Valente (Unicamp), Elisabeth Almeida (PUC-SP) e Léa Fagundes (UFRGS), foram apresentadas as plataformas **e-Proinfo** (desenvolvida pela SEED/MEC), **Polvo** (UDESC + SEED) e da **UNESP**, bem como foram apresentados aspectos da plataforma **Teleduc**, desenvolvida pela Unicamp. Na sequência, reunidos em plenária e em grupos de trabalho, os participantes apresentaram suas observações e recomendações, abordando não somente aspectos relacionados à temática do evento (dentre as quais destacaria a importância de se conceber e utilizar ditas plataformas em consonância com a abordagem pedagógica intrínseca aos conteúdos ou cursos a serem ministrados - e a do construtivismo foi a predominante - e, também, em função do público alvo, as condições objetivas para uso intensivo da Internet etc.), mas, também, aspectos relacionados a outras questões, tão ou, às vezes, mais importantes para a EAD, neste momento, para o País, quais sejam: regulamentação federal (restritiva, precisa ser modificada); investimentos (recursos humanos, redes, equipamentos etc.); reforçar consórcios públicos estaduais, regionais e nacional (UNIREDE); integração intra (SESu+SEED+SEMTEC+SEF+CAPES) e interministerial (MEC+MCT, por exemplo); apoio da classe política à EAD; etc. No encerramento, informou o Secretário Teatini terem sido realizadas reuniões da SEED, SEF e SEMTEC com o BID, em paralelo ao evento realizado na UnB, com vistas a possível financiamento para EAD, com resultados promissores. (Mensagem enviada em 23 de Maio de 2003, 9:55 am) [19].

O conteúdo desta mensagem evidencia que os participantes sabiam da importância do fortalecimento dos consórcios para eventuais financiamentos governamentais da EaD, mas não tinham claro como e quando isso iria acontecer. Em relação ao decreto, fica claro na mensagem a seguir que a minuta circulou entre os professores da área e houve um amplo debate para discutir a regulamentação de EAD no país, considerada restritiva pelos participantes da I Reunião do Consórcio Nordeste Oriental. Assim, é possível compreender a

ansiedade dos envolvidos diante da publicação do decreto de regulamentação.

Não sei se vocês já receberam a minuta do Decreto proposto pela SEED para regulamentação da EaD. A cópia me foi entregue pelo meu Reitor, que a recebeu na reunião da Andifes. Estou deixando-a disponível no item "Arquivo" da nossa página da Lista Yahoogroups. Como o servidor de mail da Universidade esta fora do ar, e estou escrevendo diretamente o Yahoo, não posso mandá-lo anexado. Acho que a gente devia começar uma discussão sobre esse texto e, quem sabe, incluí-lo na pauta do nosso III Encontro. Tem umas coisas meio esquisitas...Comentem, por favor (Mensagem enviada em 16 de Julho de 2003 7:07 pm) [19].

Em 2003, havia duas questões importantes, sendo discutidas nos consórcios regionais: uma, relacionada com o processo de regulamentação da EaD, que gerava insegurança em todas as instituições por conta das indefinições do processo de credenciamento; e, outra, relacionada com a possível publicação de editais tanto pelo Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT quanto pelo MEC. Neste momento, pelo discurso dos envolvidos, fica claro que a expectativa estava direcionada para o MCT, provavelmente em função das características intrínsecas da EAD e o uso das tecnologias. Com a possibilidade de publicação de um edital para produção de materiais e desenvolvimento de cursos, a questão da estrutura do consórcio é intensificada.

Vamos nessa. Achei ótima a tua idéia de enviarmos um projeto da Regional, mesmo que, à época, ainda não estejamos habilitados. Marcamos a presença da região e, de certa forma, estaríamos opinando no tocante à restrição imposta pelo edital. E que, para os próximos, também sejamos consultados. Temos condições, sim, de elaborar um projeto "massa"! E, quem estiver iniciando ou já se encontrar no meio do caminho do credenciamento, vamos agilizar o processo. Isso poderia ser utilizado nas argumentações, justificativa, relevância do projeto. Dentro dessa idéia, me parece fundamental que todas as IPES da Regional, sem exceção, interessadas no edital (e quanto maior esse número, melhor), enviassemos um único projeto, com ações cooperativas entre nós. Me parece muito importante, também, envolvermos no projeto, o quanto antes, as Secretarias de Educação dos nossos estados e/ou municípios, na perspectiva da oferta, pelo projeto, dos cursos (Ciências Naturais e Matemática) para professores das redes públicas, o que daria mais força à proposta, por tudo aquilo que vimos discutindo nestes últimos meses. Este é um teste de fogo! (Mensagem enviada em 18 de Julho de 2003, 11:55 am) [19].

O lançamento de um edital do CTINFRA 01, em 2003, para o desenvolvimento de materiais em educação a distância, gerou a primeira crise na relação do consórcio

com o governo. O edital especificava que apenas estariam habilitadas instituições ou consórcios que, na data do encerramento do prazo para envio das propostas (29/agosto), estivessem credenciadas pelo MEC para oferta de cursos de graduação a distância em Ciências Naturais (Física, Química e Biologia) e/ou Matemática. Obviamente que, naquele momento, pouquíssimas instituições estariam dentro dos critérios estabelecidos pelo governo. Isso repercutiu em uma grande insatisfação e, até mesmo, frustração dos participantes, que se posicionaram na lista. A resposta de um dos participantes resume a pequena crise que se instalou:

Gostei do seu desabafo. Acho que a indignação é o melhor antídoto contra o marasmo. Lembro-me de Henfil, que orientava para que tivéssemos os nossos minutos diários de indignação, como forma de não se render. Agora, a briga, minha amiga, será eterna. Em nenhum momento vamos ter nada de mão beijada. Em qualquer governo que esteja aí. Porque os caras estão perto das estruturas de poder e vão, naturalmente, fazer pressão, a pressão que lhes interessa. Compete a nós ficarmos eternamente vigilantes e mobilizados para fazer frente a isso. É a lei da selva, minha amiga, os maiores querendo engolir os menores. O que não podemos é deixar que nossa indignação nos imobilize. O recuo do MCT somente ocorreu porque houve grita geral. Os caras também não são burros para montarem uma coisa assim tão acintosamente dirigida e deixar ficar, quando todo mundo percebeu. Bom, acredito que temos que seguir com a luta. Quero informar que aqui na universidade estamos já nos mobilizando. Fizemos uma reunião de emergência e definimos que temos condições prévias de oferecer a licenciatura em Física. Tanto porque o grupo é mais mobilizado, quanto porque temos aqui um mestrado em ensino de Física, o que facilita as coisas. O reitor está convocando uma reunião com eles e nós, para colocarmos o desafio e ver se eles topam. A gente aposta que sim. Depois disso farei um relato mais detalhado do que estamos pensando e passarei para todos, tá? Hoje estou juntando a legislação pertinente aos pedidos de credenciamento e autorização. Posso deixar disponível para todos, aqui em nossa Lista (Mensagem enviada em 21 de Julho de 2003, 10:58 am) [19].

O movimento contrário aos pré-requisitos estabelecidos no edital gerou uma resposta da UNIREDE, contemporizando a discussão e sinalizando para uma revisão no edital e em possibilidades futuras de novos editais.

Atendendo a ponderações das consorciadas o MEC deverá alterar o Edital CTInfra 01 da Finep para permitir que cursos, cujos processos estão em andamento para credenciamento, sejam contemplados. Lembro que este é o primeiro exercício de funcionamento integrado da nova UNIREDE. Outros editais virão e nós

Carvalho, A.B.G.

acabaremos por realizar o nosso sonho: Aumentar o acesso ao ensino público em todo território nacional! (Mensagem enviada em 22 de Julho de 2003, 9:35 am) [19].

Realmente, o edital foi republicado, mas, neste momento, fica evidenciado que existia um confronto entre as instituições que estavam participando das iniciativas de construção de uma proposta de educação a distância no país e as universidades mais antigas, que pareciam ter privilégios em relação ao financiamento público para o desenvolvimento de suas ações. A UNIREDE é chamada a se posicionar diante das regras que contemplavam um número restrito de universidades que já se caracterizavam por realizar projetos financiados pelo governo federal.

Depois de me indignar profundamente com as tais alterações no Edital, hoje, com a cabeça mais fria, queria fazer algumas considerações. Claro que vamos discutir essas coisas todas no nosso III Encontro, mas poderíamos ir "esquentando as baterias" por aqui, não era? Acho que esse remendo no Edital foi uma perfumaria muito da mal feita. Sem desconhecer que com a abertura para 'Educação básica' amplia muito mais o espectro dos possíveis candidatos, vejamos o seguinte: educação básica é ensino fundamental + ensino médio, não é isso? Ora, ensino médio já estava razoavelmente contemplado com as licenciaturas das áreas específicas. Então, o que entra mesmo é Pedagogia (seres iniciais) e o Normal Superior. Assim, fica contemplado praticamente todo mundo, porque são esses os cursos que estão credenciados (há 1 ou 2 com administração, contábeis, economia). E entram as "importantes": MT e MS, PR, o Projeto Veredas inteiro. Ou seja, ficam de fora as que estão sempre de fora. A minha questão básica é: o que a UNIREDE Nacional tem a dizer daquele formulário que nos fez preencher e que serviria de subsídio para "negociações" de financiamento de infraestrutura???? O que a UNIREDE tem a dizer com relação ao seu discurso de abril, quando o MEC iria financiar justamente a implantação dos polos, onde houvesse abertura de novas vagas???? Novas vagas, essa era a palavra de ordem! Agora o que vemos é o financiamento de polos onde já ocorre cursos, e que não implica necessariamente em "novas vagas". Afinal, qual a política da UNIREDE??? Acho que temos que continuar denunciando essa exclusão (digital??). Acho que temos que continuar cobrando da UNIREDE Nacional a coerência do seu discurso. Se eles defenderam as posições que nos informaram e foram vencidos nas negociações, que nos digam. Ou vai ficar parecendo que "como consegui o meu quinhão, me calo". E parece que eles todos conseguiram seu quinhão. Aposto um picolé de limão como uma das que estavam com o pedido de credenciamento pronto em 18/07 era a UnB (Mensagem enviada em 5 de Julho de 2003, 3:59 pm) [19].

Analisando as mensagens, observamos o engajamento de alguns participantes que realmente estavam dispostos a lutar pela democratização dos recursos e expansão da educação a distância em áreas do país que não seriam contempladas de outra maneira. A alocação de recursos para universidades públicas no Nordeste sempre esteve aquém do solicitado e do necessário, política que se traduz no número de cursos, programas de pós-graduação etc.

Não pretendemos analisar neste artigo as disparidades regionais da política educacional, mas é necessário refletir sobre a importância da organização do Consórcio Regional Nordeste Oriental e suas demandas, colocadas em vários momentos de forma incisiva pelos participantes, para o recebimento de recursos através dos editais do governo federal. Os participantes fortaleceram a existência de uma verdadeira comunidade virtual [24] que apresentava as suas demandas em espaços virtuais, que eram posteriormente reforçadas nos encontros presenciais (é importante lembrar a dificuldade de recursos para as viagens à Brasília e aos outros locais onde aconteciam as reuniões).

É possível afirmar que as universidades maiores e com mais prestígio político (como o caso nomeado pelo participante na mensagem acima) não precisariam da organização em consórcios para garantir a distribuição de recursos para os seus projetos. Porém, no caso das universidades da região nordeste, notadamente as universidades que faziam parte do Consórcio Nordeste Oriental, a participação das discussões como um grupo organizado foi essencial para a conquista dos financiamentos públicos. O resultado do comentado edital do CTINFRA/EAD financiado pela Finep exemplifica bem a distribuição dos recursos:

Tabela 1: Resultado do edital CTINFRA/EAD

Instituição	Recurso	Percentual do Edital (Valor total 4 milhões)
UFAL	R\$ 201.096,00	5,0%
CEDERJ	R\$ 1.374.414,00	34,3%
UFOP	R\$ 345.500,00	8,6%
UFC	R\$ 577.766,00	14,4%
UESC	R\$ 76.050,00	1,9%
UFMT	R\$ 791.060,00	19,8%
UFPEl	R\$ 244.152,00	6,1%
UFSC	R\$ 389.962,00	9,7%

Após o posicionamento do participante sobre o papel da UNIREDE na luta pela distribuição equitativa de oportunidades para todas as IPES, em todas as regiões do país, um representante do comitê gestor da UNIREDE

envia uma mensagem para a lista de discussão com o seguinte texto:

Retorno ao assunto do Edital da Finep para apoio aos polos de ensino a distância: 1 - Os recursos alocados provêm do MCT que assim inicia uma parceria conosco acertada com o Secretário Executivo, Dr. Wanderley de Souza. 2 - Os recursos, embora valiosos, são modestos e visam ajudar a implantação de polos de apoio ao EAD, preferencialmente para aqueles cujos cursos já estão autorizados ou em fase de autorização. 3 - Adicionalmente, o cumprimento ao Edital constitui-se no primeiro exercício de montagem de projetos pelos consórcios regionais. 4 - A sugestão é que, independentemente do número de universidades envolvidas nos polos constantes dos projetos enviados, o consórcio regional participe como um todo na apresentação dos mesmos. 5 - Outros editais serão publicados, na medida em que evoluam a institucionalização da UNIREDE pelo MEC, sua orçamentação e consolidação da sua estrutura. 6 - Lembro por oportuno: a) o custo baixo e compatível com as disponibilidades nacionais apresentadas pela UNIREDE ao MEC, só serão viáveis se, efetivamente, trabalharmos em consórcio e não isoladamente; b) o custo de uma universidade trabalhando isoladamente em EAD será forçosamente mais caro, menos eficiente e de menor abrangência; c) trabalhando em parceria nas três esferas do poder (federal, estadual e municipal) o consórcio público é imbatível, insuperável por qualquer iniciativa privada que não terá o mesmo poder de articulação e nem tampouco de qualidade; d) trabalhando cooperativamente da maneira proposta não só atenderemos melhor as demandas da sociedade, como otimizaremos o uso dos recursos alocados pelo MEC, MCT, etc. ao empreendimento; e) finalmente, fica a convicção de que estamos vivenciando uma experiência única no mundo quanto ao arranjo espacial, organizacional, financeiro e político, e não se pode ser modesto: o Brasil é muito grande. Ressalto o irrestrito apoio que temos recebido do MEC através do Prof. Teatini, Secretário da SEED, assim como de toda a sua equipe. A parceria com a SEED tem sido altamente proveitosa e estabelecida em alto nível de confiança e de convergência de propósitos (Mensagem do representante da UNIREDE enviada em 11 de Agosto de 2003, 9:29 pm) [19].

O teor da mensagem acima aponta para a existência de alguns acordos entre os representantes do governo federal e o comitê gestor da UNIREDE, sobretudo, com indicativos de financiamento público para as instituições que estivessem organizadas no formato de consórcio, colocado como condição fundamental para “otimizar os recursos alocados”, embora esteja claro que a constituição de um consórcio público tinha como objetivo também fazer frente à iniciativa privada. Embora essa

compreensão estivesse clara e evidenciada na fala do representante da UNIREDE, nem todos os participantes das demais regiões tinham o mesmo conhecimento das condições estabelecidas, a partir da interlocução entre os representantes das duas entidades. A insegurança diante das diretrizes que estavam em construção naquele momento dizia respeito não apenas ao papel do governo federal, mas também colocava em dúvida a capacidade de compartilhamento de algumas decisões do próprio comitê gestor da UNIREDE, que parecia centralizar algumas informações e encaminhamentos.

Agora parece que nossa UNIREDE vai ser detonada em troca de uma Universidade Aberta (?), nem sei se minhas encucações ainda têm sentido. De qualquer maneira, aqui vão. A questão principal é uma discussão sobre o real papel da UNIREDE, ou do nosso consórcio, em menor escala. Se tomamos o CEDERJ¹ como uma forma de organização em consórcio de universidades públicas, para ofertar ensino superior a distância (ou seja, a mesma organização e objetivos nosso), o que vimos lá foi uma bem montada estrutura para viabilizar os cursos promovidos pelas consorciadas. O CEDERJ não promove, ele mesmo, os cursos, apenas os viabiliza e gerencia. E faz isso com uma boa grana investida pelo governo do estado do Rio de Janeiro. Se isso pode ser um modelo, nosso consorcio não promoveria cursos, mas os viabilizaria. Ocorre, no entanto, um pergunta óbvia: com que dinheiro? Quem banca? As IPES? Como, se estamos sem dinheiro até para nos deslocarmos para reuniões importantes? O MEC? Será essa então a idéia por trás da tal UNAB? Se for, por que não fica explicito? Ou está explicito e só eu não percebi, tal qual marido traído? Essas questões todas ficaram na minha cabeça porque fui uma das que mais torrou o saco de vocês nas ultimas reuniões, cobrando a urgência em organizamos cursos. Porque na minha cabeça, até então, seria nosso consorcio que promoveria os cursos. Me penitencio (viiu, Frei Sergio?!), mea culpa, mea culpa, mea máxima culpa. Agora percebo que esta coisa não é assim tão simples. Que estamos em um processo de construção de nossa identidade. E as coisas se complicam ainda mais quando, no meio desta construção, já nos dão outro modelo, outra cara (Mensagem enviada em 19 de Agosto de 2003, 9:53 am) [19].

A questão da identidade não está clara para os participantes das regionais por razões distintas, mas, sem dúvida, uma delas estava relacionada com a construção

¹ Referência ao Consórcio CEDERJ que foi criado em 1999 e reúne o Governo do Estado do Rio de Janeiro por intermédio da Fundação CECIERJ e as seis Universidades públicas sediadas no Estado, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF); Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO); Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Universidade Federal Fluminense (UFF); Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

ainda incipiente de uma política pública de EaD, que iniciava as suas experiências através do lançamento de editais de baixo valor como uma forma de avaliar os processos e encaminhamentos para a consolidação de uma política mais ampla. Os conteúdos das mensagens mostram que havia uma percepção dos integrantes da UNIREDE que o Consórcio poderia ser consolidado como uma agência centralizadora de recursos dos projetos de educação a distância, para posterior repasses entre as instituições associadas. Isso possibilitaria um poder efetivo para a UNIREDE, mas o governo federal parecia ter também seus próprios planos de criação de uma Universidade Aberta, com os mesmos propósitos da UNIREDE, fato que acabou se consolidando em 2006, com a criação da Universidade Aberta do Brasil.

O que nos interessa na interlocução entre os representantes das IPES, no Consórcio UNIREDE Nordeste Oriental, é ressaltar que as políticas públicas de educação a distância que foram consolidadas, através do Programa Pró-Licenciatura, foram construídas a partir da participação dos sujeitos envolvidos, que, apesar dos diferentes graus de participação e articulação, tiveram um espaço democrático para a construção de suas propostas de EaD, rompendo em determinados momentos com a hegemonia de segmentos acadêmico que sempre estiveram no controle da distribuição de recursos, concentrando institucionalmente e geograficamente as ações de pesquisa e desenvolvimento da educação.

5 Considerações finais

Ao nos aprofundarmos cada vez mais nos caminhos e estratégias utilizados para a implementação do Pró-Licenciatura, nos deparamos com o importante papel desempenhado pela UNIREDE na construção e implementação de uma política pública para a EaD no país. A existência de um diálogo consistente entre professores das IES, representantes de diversos setores da Educação Básica e o próprio governo, apontava para um processo dialógico, no qual a pluralidade e diversidade estavam evidenciadas de forma inequívoca.

A proposta de uma articulação entre os interessados em construir o processo garantiu que as questões centrais fossem discutidas e acordadas entre todos. Houve perda (várias instituições foram apenas parcialmente contempladas nos editais), a ação do Estado como regulador não deixou de existir, contudo, o diálogo estava posto e os resultados foram evidenciados nas publicações e nos resultados dos editais. O diálogo para a construção dos editais e dos critérios de seleção das IES apontava para relações de poder desiguais entre os diversos grupos que participavam do processo e o processo de articulação que a UNIREDE realizou foi fundamental para que os

grupos mais fracos e localizados em regiões mais pobres fossem contemplados no processo.

Podemos observar os resultados das ações dos consórcios no documento do Pró-Licenciatura [14], no qual fica evidente a forma como seria consolidada a política pública de educação a distância no país. Enquanto no edital anterior as únicas informações que indicavam a estrutura de EAD eram a obrigatoriedade da organização em consórcios e a orientação para formação de professores em alguns cursos específicos, o processo de seleção de 2005 enumera de forma clara a complexidade das articulações propostas para a educação a distância no país. A segurança de publicação de uma resolução que revela a dimensão e a complexidade das políticas públicas em EAD é proveniente de diversas ações realizadas nos anos anteriores: a experiência do CEDERJ, os projetos isolados para formação de professores desenvolvidos por várias instituições públicas, a criação da UNIREDE e a execução de editais menores no período de 2003/2004 que sinalizaram para o sucesso da estrutura.

Um outro aspecto interessante do documento de seleção do Pró-licenciatura foi a incorporação de dois anexos que tratavam das questões de elegibilidade e organização das IES interessadas. Para corrigir eventuais distorções e problemas no relacionamento entre as IES participantes, o documento já definia, no critério de elegibilidade, a necessidade de estar em parceria com outras instituições, por conta do consórcio formalmente constituído, a existência de uma única instituição como proponente e a exigência de um plano de trabalho com as atribuições de cada uma, incluindo as respectivas planilhas orçamentárias.

Na chamada pública de 2004, a instituição ofertante que venceu o edital centralizava o recebimento de todos os recursos, sendo a única responsável pela elaboração das planilhas e posterior repasse para as demais IES parceiras. Esse critério causou muitos problemas entre as instituições e foi devidamente corrigido no edital seguinte, com a publicação do Pró-Licenciatura Fase 2.

O resultado dos editais foi uma espécie de prova de fogo para a organização dos consórcios, já que muitas instituições não foram contempladas com seus projetos, mas estavam obrigadas a executar as ações como polo dos projetos vencedores. Especificamente no caso do Consórcio Nordeste Oriental, a título de exemplo, duas instituições tiveram seus projetos contemplados: a Universidade Federal do Rio Grande do Norte, com os cursos de Licenciatura em Matemática, Física e Química; e a Universidade de Pernambuco (Estadual), com o curso de Licenciatura em Ciências Biológicas. Nos termos de

cooperação técnica, que constava no documento do convênio e que foi assinado pelas onze instituições participantes, todas deveriam contribuir para a implantação dos cursos em suas respectivas instituições, mas, de fato, isso não ocorreu. Por diferentes razões, que variaram desde mudanças no cargo de reitor (com a consequente mudança nos representantes das instituições) até o desinteresse em contribuir para uma ação que não traria retorno efetivo, seja através de financiamento ou de prestígio, várias instituições se afastaram do processo durante a implementação dos cursos. No caso do Consórcio Nordeste Oriental, os polos só foram efetivados nos espaços da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Universidade de Pernambuco, Universidade Estadual da Paraíba e Universidade de Alagoas. A Universidade Federal de Pernambuco participou do projeto, oferecendo o curso de especialização para os tutores, em todos os Estados do Consórcio. Ou seja, apenas cinco das onze instituições ofereceram seus espaços para a implantação dos cursos.

No ano seguinte, em 2005, o MEC realizou um processo seletivo para as instituições interessadas em ofertar cursos de licenciatura a distância, chamado de Pró-Licenciatura (Fase 2). Este documento trazia algumas diferenças significativas em relação ao edital anterior, com pressupostos metodológicos e orientações pedagógicas bem definidas e comunicadas com antecedências para os interessados.

O resultado de nossa análise indica a importância de associações formadas por pessoas com interesses e ideias em comum como mediadoras dos interesses governamentais (que envolvem acordos regionais, nacionais e internacionais) com as instituições autônomas que desejam planejar e executar ações em consonância com a política pública vigente, mas como sujeitos ativos no processo e não apenas como executores. Em um momento no qual ocorrem novas configurações no cenário institucional com o fim da SEED e a proposta de institucionalização da EaD nas IES públicas, é interessante resgatar a história da UNIREDE como um exemplo de articulação e diálogo possível entre as diversas esferas que constroem a EaD no país.

Referências

- [1] L. F. Dourado. A reforma do Estado e as políticas de formação de professores nos anos 1990. In: L. F. Dourado; V. H. Paro. (Org.). *Políticas Públicas e Educação Básica*. Xamã,

São Paulo, 2001.

- [2] A. P. da Silva, T. N. Ribeiro e H. N. Schneider. Unirede: uma proposta para o ensino público a distância no Brasil e as ações no Estado de Sergipe. *Scientia Plena* 2 (7): 74-81, 2006
- [3] W. B. Batista. UNIREDE: vetor de privatização do ensino superior. *Anais da 32ª Reunião Anual da ANPED*. UERJ, Rio de Janeiro, 2011.
- [4] R. G. Barreto. Configuração da política nacional de formação de professores a distância. Em Aberto, Brasília, v. 23, n. 84, p. 33-45, nov. 2010.
- [5] S. Hall. *Da Diáspora: Identidades e mediações culturais*. Editora UFMG, Belo Horizonte, 2003.
- [6] E. Litwin. Das tradições à virtualidade. In: E. Litwin (Org.) *Educação a Distância: temas para o debate de uma nova agenda*. Artmed, Porto Alegre, 2001.
- [7] A.B. Carvalho. *A Educação a Distância e a Formação de Professores na Perspectiva dos Estudos Culturais*. UFPB, João Pessoa, 2009.
- [8] M. L. Belloni. *Educação a Distância*. Autores Associados, Campinas, 2003.
- [9] M. Moore; G. Kearsley. *Educação a Distância: uma visão integrada*. Thomson Learning, São Paulo, 2007.
- [10] T. Evans; D. Nation. Educational Technologies: reforming open and distance education. In: *Reforming open and distance education*. Koogan, Londres, 1993.
- [11] D. A. Oliveira. Política Educacional nos Anos 1990: Educação Básica e Empregabilidade. In: L. F. Dourado; V. H. Paro. (Org.). *Políticas Públicas e Educação Básica*. Xamã, São Paulo, 2001.
- [12] B. S. Santos. Os processos da globalização. In: B. S. Santos. (Org.). *Globalização: fatalidade ou utopia?* Ed. Afrontamento, Porto, 2001.
- [13] F. Enguita. *Educar em tempos incertos*. Artmed, Porto Alegre, 2004.

-
- [14] Brasil. Propostas Conceituais e Metodológicas – Pró-Licenciatura. Secretaria de Educação a Distância - SEED. Brasília, 2005.
- [15] Brasil. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional LDB - nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.
- [16] P. Lévy. *As tecnologias da inteligência: o futuro do pensamento na era da informática*. Editora 34, São Paulo, 2004.
- [17] C. Lankshear; M. Knobel. *Pesquisa Pedagógica: Do Projeto à Implementação*. Artmed, Porto Alegre, 2008.
- [18] N. Denzin; Y. Lincoln. *O Planejamento da Pesquisa Qualitativa: Teorias e abordagens*. Artmed, Porto Alegre, 2006.
- [19] Lista de discussão no Yahoo Grupos UNIREDE Nordeste 2, 2006.
- [20] UNIREDE. Histórico da UNIREDE, 2007.
- [21] UNIREDE. Estatuto Social da UNIREDE, 2007
- [22] UNIREDE. Ata do documento de criação da UNIREDE, 1999.
- [23] Memória da I Reunião do Consórcio Nordeste Oriental, 2003
- [24] R. Palloff; K. Pratt. *Construindo Comunidades de Aprendizagem no Ciberespaço*. Porto Alegre, Artmed, 2002.