

**RELATÓRIO DE MONITORAMENTO DE AUDITORIA DE NATUREZA OPERACIONAL EM AÇÕES
DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES**

TC n° 011.492/2008-8

Fiscalis n°: 277/2008

Ministro Relator: Ministro Valmir Campelo.

Modalidade: Monitoramento de Natureza Operacional.

Ato originário: Acórdão 1098/2006-Plenário, TC 012.485/2005-3.

Objetivo: Realização de monitoramento de natureza operacional em ações de formação de professores.

Ato de designação: Portarias de Fiscalização Seprog n.º 371, de 23/05/2008; n.º 686, de 04/08/2008; e n.º 693, de 05/08/2008.

Período abrangido: Exercícios de 2006 a 2008.

Composição da equipe:

Analista	Matrícula	Lotação
Alexandre F. Costa Silva Marques	7655-4	Seprog
Eduardo Favero	7637-6	Seprog
Manuelina Porto Nunes Navarro	7679-1	Seprog
Sueli Boaventura de Oliveira Parada (Coordenadora)	2610-7	Seprog
Paulo Gomes Gonçalves (Supervisor)	4553-5	Seprog

Unidades: Secretaria de Educação Básica – SEB, Secretaria de Ensino a distância – SEED, Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação – FNDE, Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES.

Vinculação ministerial: Ministério da Educação

Responsáveis:

Fernando Haddad (Ministro da Educação)

Daniel Silva Balaban (Presidente do FNDE)

Maria do Pilar Lacerda Almeida e Silva (Secretária da SEB)

Carlos Eduardo Bielschowsky (Secretário da SEED)

Jorge Almeida Guimarães (Presidente da CAPES)



Agradecimentos

Cabe agradecer à Secretaria de Educação Básica – SEB, à Secretaria de Educação a Distância – SEED, à Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE pela receptividade oferecida à equipe de fiscalização e pela colaboração na prestação de informações e apresentação de documentos necessários ao desenvolvimento dos trabalhos, que sempre se deu de forma cordial e irrestrita. Agradece-se, também, aos Centros/Núcleos de Formação Continuada integrantes da Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica pelo atendimento às diligências formuladas por este Tribunal. Por fim, é oportuno o agradecimento aos coordenadores e tutores envolvidos com os programas de formação que com sua participação nas entrevistas e pesquisas puderam agregar valor ao trabalho de monitoramento.

Lista de siglas

ANOp	Auditoria de Natureza Operacional
ATUAB	Ambiente de Trabalho da Universidade Aberta do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CADIN	Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal
CAPES	Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COPFOR	Coordenação-Geral de Política de Formação
EAD	Educação a distância
DED/CAPES	Diretoria de Educação a Distância da CAPES
FINATEC	Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IES	Instituição de Ensino Superior
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
IN	Instrução Normativa
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPES	Instituição Pública de Ensino Superior
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PROMOEX	Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros
PTA	Plano de Trabalho Anual
PUC	Pontifícia Universidade Católica
RITCU	Regimento Interno do Tribunal de Contas da União
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEB	Secretaria de Educação Básica
SEED	Secretaria de Educação a distância
SEPROG	Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

SESU	Secretaria de Educação Superior
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
Simec	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União
TMS	Tema de Maior Significância
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UEPG	Universidade Estadual de Ponta Grossa
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFS	Universidade Federal de Sergipe
UnB	Universidade de Brasília
Undime	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unicamp	Universidade Estadual de Campinas
Unicef	Fundo das Nações Unidas para a Infância
Unisinos	Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Questões tratadas no monitoramento.	14
Tabela 2 – Taxa de resposta à pesquisa realizada em agosto/setembro de 2008.	16
Tabela 3 – Cobertura do Pró-Letramento, considerando as adesões em 2005, segundo classificação do município no SAEB em Língua Portuguesa e Matemática.	25
Tabela 4 – Cobertura do Pró-Letramento, considerando as novas adesões em 2007, segundo classificação do município no SAEB em Língua Portuguesa e Matemática.	25
Tabela 5 – Comparação entre as adesões ao Pró-Letramento em 2005 e a demanda potencial em estados prioritários, segundo classificação do município no SAEB em Língua Portuguesa e Matemática.	27
Tabela 6 – Comparação entre as adesões ao Pró-Letramento em 2007 e a demanda potencial em estados prioritários, segundo classificação do município no SAEB em Língua Portuguesa e Matemática.	27
Tabela 7 – Relação entre a população e o número de pólos UAB de cada região, após a terceira fase, incluindo o indicador pólos/população.	55
Tabela 8 – Situação de implementação das deliberações do Acórdão TCU n.º 1098/2006-Plenário, por item, em dezembro de 2008.	78

Lista de Ilustrações

Figura 1 – Fluxo de articulação das ações da Universidade Aberta do Brasil.	87
Figura 2 – Fluxo de controle da execução financeira da UAB.	90
Figura 3 – Processo de gestão das ações da Rede Formação Continuada da Educação Básica.	93
Figura 4 – Processo de gestão e articulação do Pró-Letramento.	96

Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Evolução dos recursos para financiamento das ações de formação de professores, no período de 2005 a 2008.	12
Gráfico 2 – Evolução dos valores liquidados para formação de professores, por ação, no período de 2005 a 2008.	12
Gráfico 3 – Programação orçamentária das ações de formação de professores no Plano Plurianual, no período de 2009 a 2011.	13
Gráfico 4 – Número de municípios, por unidade da Federação, incluídos entre os mil municípios com piores notas no SAEB de 2005.	24
Gráfico 5 – Adesões ao Pró-Letramento nas unidades da Federação consideradas de atendimento prioritário em relação ao total Brasil, em 2005 e 2007.	26
Gráfico 6 – Percepção acerca dos pontos fracos dos cursos do Pró-Letramento.	36
Gráfico 7 – Percepção acerca do suporte material e logístico nos cursos do Pró-Letramento.	37
Gráfico 8 – Assuntos que não foram abordados adequadamente durante o treinamento inicial de tutores do Pró-Letramento.	38
Gráfico 9 – Percepção dos tutores acerca do conteúdo do material didático do Pró-Letramento.	39
Gráfico 10 – Tempo médio de atraso no envio do material didático para tutores e cursistas do Pró-Letramento.	41
Gráfico 11 – Previsão de número de pólos ao final da terceira fase de implantação da UAB comparado com a população das microrregiões de até 500 mil habitantes beneficiadas.	52
Gráfico 12 – Previsão de número de pólos ao final da terceira fase de implantação da UAB comparado com a população de todas as microrregiões beneficiadas (exceto as do Rio de Janeiro e São Paulo).	53
Gráfico 13 – Percentual de microrregiões, por unidade da Federação, que receberão novos pólos UAB na terceira fase do programa.	53
Gráfico 14 – Relação entre a população e o número de pólos UAB em cada Estado após a terceira etapa de implantação de pólos.	54
Gráfico 15 – Relação entre a população e o número de pólos UAB em cada Microrregião após a terceira etapa de implantação de pólos.	55
Gráfico 16 – Quantidade de vagas ofertadas no primeiro Edital e de matrículas na UAB, por unidade da Federação.	56
Gráfico 17 – Dificuldades apontadas para a instalação e manutenção dos pólos.	61
Gráfico 18 – Percepção quanto à atuação das IES nos pólos.	62
Gráfico 19 – Perfil de atendimento nos pólos presenciais da UAB.	65
Gráfico 20 – Fatores que prejudicam o apoio ao aluno, segundo opinião dos tutores a distância da UAB.	68



Gráfico 21 – Fatores que prejudicam o apoio ao aluno, segundo opinião dos tutores presenciais da UAB.	69
Gráfico 22 – Percepção quanto à atuação dos tutores a distância na UAB.	70
Gráfico 23 – Percepção quanto à atuação dos tutores a distância no Pró-Licenciatura.	70
Gráfico 24 – Percepção quanto à capacitação dos tutores presenciais da UAB e do Pró-Licenciatura.	71
Gráfico 25 – Percepção quanto ao monitoramento das atividades da UAB.	72
Gráfico 26 – Percepção quanto ao monitoramento das atividades do Pró-Licenciatura.	73
Gráfico 27 – Aspectos contemplados na programação das disciplinas da UAB.....	74
Gráfico 28 – Aspectos considerados na apresentação das disciplinas da UAB e do Pró-Licenciatura.....	75
Gráfico 29 – Percepção quanto a recursos de aprendizagem da UAB e do Pró-Licenciatura.	75
Gráfico 30 – Seleção dos pólos UAB-1, por unidade da Federação, em julho de 2008.	88
Gráfico 31 – Seleção dos pólos UAB 1 e 2 e Pró-Licenciatura, por unidade da Federação, em julho de 2008.....	89
Gráfico 32 – Cursos demandados no sistema UAB no 1º e 2º Editais.....	89

Sumário

1. Introdução	9
1.1. Antecedentes.....	9
1.2. Constatções da auditoria de 2005.....	9
1.3. Identificação do objeto deste monitoramento.....	10
1.4. Aspectos orçamentários	11
1.5. Objetivos e escopo do monitoramento.....	13
1.6. Metodologia do monitoramento.....	14
1.7. Forma de organização do relatório	16
2. Formação Continuada – Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica e Pró-Letramento.....	17
2.1. Planejamento e cobertura.....	17
2.1.1. Monitoramento do Acórdão n.º 1098/2006-TCU-Plenário	17
Recomendação 9.1.1 – Implementada	19
Recomendação 9.1.7 – Implementada	19
Recomendação 9.1.11 – Implementada	19
Recomendação 9.2.1 – item a – Implementada	19
Recomendação 9.2.1 – item e – Implementada	19
Recomendação 9.3 – Implementada	19
Recomendação 9.1.6 – Implementada	21
Recomendação 9.1.5 – Implementada	21
Recomendação 9.1.2 – Implementada	22
Recomendação 9.1.3 – Implementada	22
Recomendação 9.1.8 – Implementada	22
Recomendação 9.2.1 – item b – Em implementação	23
Recomendação 9.2.1 – item c – Em implementação.....	23
Recomendação 9.2.1 – item d – Em implementação	23
Recomendação 9.2.2 – Em implementação	23
2.1.2. Cobertura do Pró-Letramento	24
2.1.3. Mecanismos de articulação	27
2.1.4. Formalização do Pró-Letramento	29
2.1.5. Definição do perfil e seleção dos tutores.....	30
2.1.6. Objetivos da Rede Nacional de Formação de Professores.....	32
2.2. Organização dos cursos	34
2.2.1. Monitoramento do Acórdão n.º 1098/2006- TCU- Plenário	34
Recomendação 9.1.4 – Implementada	34
Recomendação 9.2.3 – Implementada	34
Recomendação 9.2.4 – Não foi possível manifestar opinião	34
2.2.2. Suporte material e logístico.....	35
2.2.3. Conteúdo do material didático	38
2.2.4. Distribuição do material didático	40
2.3. Controle e monitoramento das ações	42
2.3.1. Monitoramento do Acórdão n.º 1098/2006- TCU- Plenário	42
Recomendação 9.1.9 – Não implementada.....	44
Recomendação 9.1.10 – Não implementada.....	44
Recomendação 9.2.6 – Não foi possível manifestar opinião	44
Recomendação 9.2.9 – Em implementação	44
Determinação 9.5 – Não foi possível manifestar opinião.....	44
Recomendação 9.2.5 – Deixou de ser aplicável	44
Recomendação 9.2.8 – Deixou de ser aplicável	44
Determinação 9.4.2 – Deixou de ser aplicável.....	44
Recomendação 9.2.7 – Implementada	45
2.3.2. Sistemática de controle e monitoramento.....	46



3. Formação Inicial – Universidade Aberta do Brasil e Pró-Licenciatura.....	48
3.1. Estruturação das ações	49
3.1.1. <i>Discriminação da despesa no orçamento</i>	49
3.1.2. <i>Critérios para distribuição de pólos presenciais</i>	50
3.1.3. <i>Gestão das ações pelo MEC</i>	56
3.2. Organização das unidades de educação a distância	58
3.2.1. <i>Regulamentação e inserção das ações nas IES</i>	58
3.2.2. <i>Estruturação dos pólos de apoio presenciais</i>	61
3.2.3. <i>Infraestrutura de apoio nos pólos presenciais</i>	64
3.3. Estratégias de apoio à aprendizagem e à interação do sistema	67
3.3.1. <i>Organização do sistema de tutoria</i>	67
3.3.2. <i>Outras estratégias de apoio à interação acadêmica</i>	74
4. Comentários dos gestores	76
5. Conclusão	76
6. Proposta de encaminhamento	78
Apêndice A – Visão geral do tema objeto do monitoramento do TCU.....	82
I. Contextualização	82
II. Conceitos gerais	83
III. Marco legal	84
IV. Caracterização das ações.....	85
<i>Universidade Aberta do Brasil</i>	85
<i>Pró-Licenciatura</i>	91
<i>Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica</i>	92
<i>Programa de Formação Continuada de Professores das Séries Iniciais do Ensino Fundamental (Pró-Letramento)</i>	94
Apêndice B – Codificação das ações monitoradas no PPA	97
Apêndice C – Demanda de pólos UAB nas diversas microrregiões	98
Apêndice D – Suporte regulamentar aos centros de EAD nas IES	99
Apêndice E – Tabela de indicadores de desempenho (Acórdão nº 1098/2006-Plenário)	101
Referências	102
Glossário.....	105

1. Introdução

1.1. Antecedentes

1. Em 2005, o Tribunal de Contas da União – TCU realizou Auditoria de Natureza Operacional – ANOp na ação Apoio à Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental (TC 012.485/2005-3), vinculada ao programa Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica, integrante do Plano Plurianual – PPA 2004-2007 e gerenciada pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação – SEB/MEC. A auditoria foi relatada pelo Ministro Valmir Campelo e resultou no Acórdão 1098/2006-Plenário, que determinou a realização de monitoramento das deliberações então proferidas. Decorre deste acórdão o procedimento que agora se inicia.

2. Paralelamente à necessidade de monitorar as deliberações do Acórdão TCU 1098/2006-Plenário, em face das novas abordagens e diretrizes sinalizadas pelo MEC para as ações de formação de professores, este monitoramento teve seu escopo ampliado. Entendeu-se oportuno não restringir a fiscalização a um único programa de governo, mas sim atribuir-lhe um caráter mais sistêmico e permitir uma visão da iniciativa de formação de professores em exercício como um todo. A estratégia do trabalho foi orientada para uma avaliação da instrumentação do sistema de formação de professores em serviço em contraponto ao que foi previsto.

3. Como a formação de professores envolve a atuação complementar da União, dos estados e municípios, o tema em análise foi objeto da auditoria-piloto realizada pelos Tribunais de Contas no âmbito do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros – Promoex, realizada ao longo de 2008¹. O Promoex objetiva promover a modernização e o fortalecimento institucional do sistema de controle externo brasileiro e tem como agente financiador o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

1.2. Constatações da auditoria de 2005

4. A auditoria realizada em 2005 teve como objetivo avaliar se os programas de formação continuada propiciavam melhorias no planejamento e na prática pedagógica dos professores e das escolas da rede pública de ensino fundamental. Além disso, também foram investigados a qualidade dos cursos ministrados, os sistemas de controle interno utilizados na elaboração, aprovação e monitoramento dos projetos educacionais, e os instrumentos de promoção da equidade adotados na alocação dos recursos orçamentários e na seleção dos beneficiários. A ação era executada por meio de transferências, via convênio, pelo Fundo Nacional de Educação – FNDE, diretamente para estados e municípios, e os cursos de formação eram ministrados por empresas contratadas pelos convenientes.

¹ Ressalte-se que o Levantamento realizado por este Tribunal no âmbito dos Temas de Maior Significância – TMS na área Educação (TC 023.195/2007-8), concluído em março de 2008, apontou o tema Formação de Professores como um dos eixos de atuação do Plano Nacional de Educação – PNE. O levantamento do TCU subsidiou o processo de definição do tema da auditoria-piloto pelo Grupo Temático de Auditoria Operacional – GT/AOp do Promoex. Em 77% dos levantamentos realizados pelos Tribunais de Contas, evidenciou-se a relevância do tema Formação de Professores do Ensino Fundamental para a auditoria-piloto, seja pela sua indicação explícita como proposta de fiscalização, seja pela sua importância no contexto educacional local.

5. Constataram-se, à época, resultados positivos das medidas então adotadas, mesmo considerando a heterogeneidade de desempenho, por região, de alguns itens avaliados. Contudo, verificou-se que os cursos de formação implementados não eram suficientes para modificar conceitos e práticas pedagógicas ligadas ao cotidiano das escolas, e que essas mudanças deveriam ser sinalizadas por meio de maior comprometimento dos gestores escolares. Observou-se também a necessidade de se intensificar o vínculo entre a execução dos cursos e seu planejamento, incluindo neste último, o diagnóstico da situação educacional do município no que tange à capacitação de seu corpo docente, a elaboração de planos de capacitação com metas e objetivos claramente definidos e a equidade de acesso e atendimento. Além desses aspectos, os mecanismos de aferição do desempenho também necessitavam de aperfeiçoamento.

6. Entre as oportunidades de melhoria identificadas pela auditoria, destacam-se: a) baixo alcance quanto ao número de municípios atendidos; b) necessidade de direcionar as ações para municípios com baixos indicadores de rendimento escolar; c) falta de monitoramento pela gerência da ação quanto ao alcance das metas; d) aplicabilidade limitada de conteúdos, em alguns casos; e) incompatibilidade entre período de capacitação e horário escolar; f) divulgação intempestiva da programação do curso; g) falta de transparência dos critérios de seleção dos beneficiários; h) falta de informação sobre as principais carências pedagógicas dos professores da rede pública com atuação no ensino fundamental; i) despreparo administrativo dos proponentes à captação de recursos do FNDE.

7. No Acórdão TCU n.º 1098/2006-Plenário foram proferidas recomendações ao FNDE e à SEB com o intuito de melhorar o desempenho da ação governamental, por meio da adoção de medidas no sentido de: qualificar a atuação dos executores; aperfeiçoar o fluxo e a demanda de informações para subsidiar a análise e a aprovação dos projetos; e promover maior apropriação do conteúdo dos cursos no planejamento pedagógico da escola.

1.3. Identificação do objeto deste monitoramento

8. O monitoramento realizado pelo TCU alcançou quatro ações do MEC que financiam a formação de professores da rede pública de ensino que lecionam na educação básica: na formação inicial (graduação), na modalidade educação a distância, avaliou-se o **projeto Pró-Licenciatura** (Chamada Pública SEED n.º 01/2004 e Resolução FNDE n.º 34/2005) e o **Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB** (Decreto 5.800/2006); e na formação continuada, na modalidade semipresencial, avaliou-se a **Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica** (Edital 01/2003 da SEIF/MEC) e o **Programa de Formação Continuada de Professores das Séries Iniciais do Ensino Fundamental – Pró-Letramento** (2005).

9. O Pró-Licenciatura é um projeto desenvolvido em parceria com instituições de ensino superior pública ou comunitária, objetivando atender professores de anos/séries finais do Ensino Fundamental e/ou do Ensino Médio que atuam em sistemas públicos de ensino e que não tenham a habilitação legalmente exigida para a função.

10. A Universidade Aberta do Brasil – UAB é um sistema voltado para a interiorização da oferta de cursos de formação para docentes por instituições públicas de ensino superior, em articulação com pólos de apoio presencial.

11. A Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica é um sistema composto por universidades, que atuarão articuladamente com as redes públicas de ensino para a oferta de programas de formação continuada em Alfabetização e Linguagem; Educação Matemática e Científica; Ensino de Ciências Humanas e Sociais; Artes e Educação Física; e Gestão e Avaliação da Educação. Além da oferta dos cursos, cabe às universidades produzir materiais didático-pedagógicos impressos e multimídia, bem como softwares para a gestão de escolas.

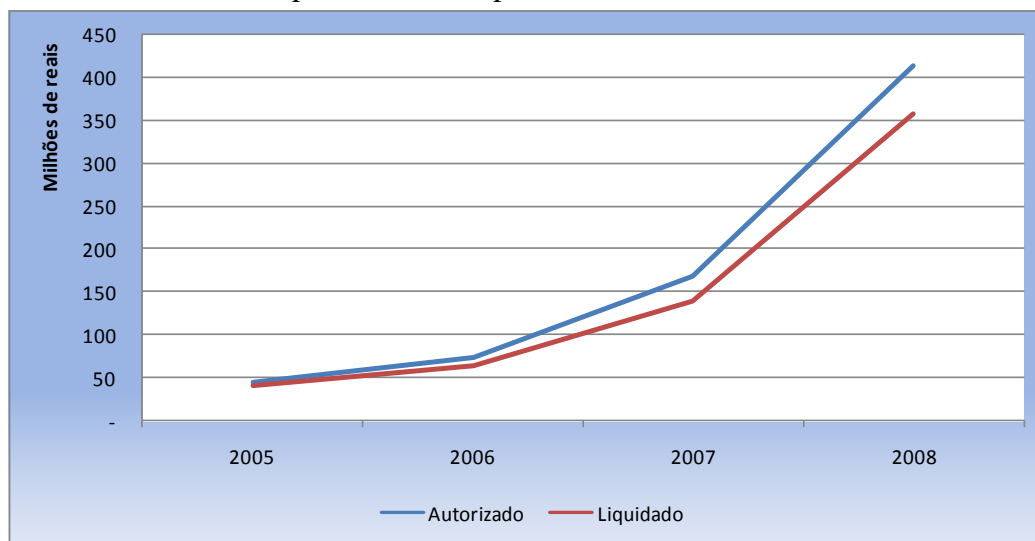
12. O Pró-Letramento é um projeto de suporte à ação pedagógica nas áreas de linguagem e matemática para professores dos anos iniciais do ensino fundamental.

13. Ambas as linhas de formação devem ser entendidas como ações de desenvolvimento profissional de docentes em exercício (Resolução n.º 03/1997, do Conselho Nacional de Educação). No que se refere à formação inicial, ela é indispensável para o acesso ao campo profissional (graduação), mas não é suficiente para responder à dinâmica da produção do conhecimento e da carreira, que deve ser provida por meio da atualização profissional periódica, ou seja, da formação continuada sequencial (LIBÂNEO, 2003). Aspectos conceituais, operacionais e de marco legal sobre o tema e as ações objeto desta fiscalização encontram-se detalhados no Apêndice A.

1.4. Aspectos orçamentários

14. Em novembro de 2008, o orçamento autorizado para o Ministério da Educação naquele ano chegava a R\$ 34 bilhões. Deste montante, pouco mais de 2% (R\$ 688 milhões) estava alocado para a Formação de Recursos Humanos (Subfunção 128), a qual compreende as três principais ações de formação de professores: i) Capacitação e Formação Inicial e Continuada, a distância, de Professores e Profissionais para a Educação Pública (8429), principal ação de custeio e investimentos da UAB e do Pró-Licenciatura; ii) Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada de Professores e Profissionais da Educação Básica (6333), fonte dos principais recursos da Rede e do Pró-Letramento (exceto bolsas); e iii) Concessão de Bolsa de Incentivo à Formação de Professores para a Educação Básica (0A30), a qual reúne os recursos para o pagamento dos bolsistas das diversas iniciativas. Essas três ações reunidas totalizavam a época cerca de 80% dos recursos da Subfunção 128, ou seja, 1,6% do orçamento do MEC. No Gráfico 1 mostra-se a evolução do financiamento dessas ações no Orçamento Geral da União, o qual parte de um montante autorizado de R\$ 44 milhões em 2005, chegando com um valor 1.161% maior em 2008, de R\$ 556 milhões.

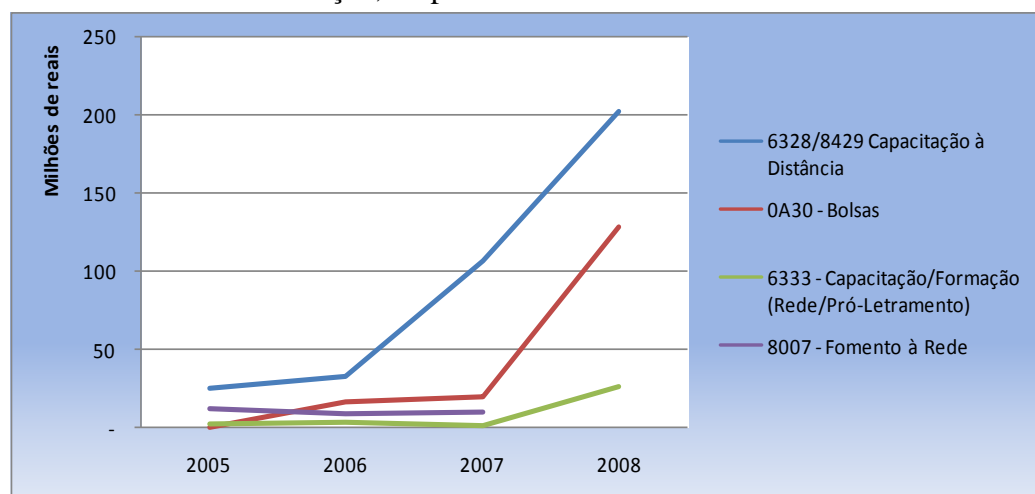
Gráfico 1 – Evolução dos recursos para financiamento das ações de formação de professores, no período de 2005 a 2008.



Fonte: Banco de Dados de Execução Orçamentária e Financeira da Câmara dos Deputados. Consulta em 30/04/2009.

15. O Gráfico 2 apresenta o histórico dos recursos liquidados de cada uma das ações em tela, no período de 2005 a 2008. Cabe ressaltar que a UAB, até 2007, recebia recursos da ação Universidade Aberta e a Distância (6328), assim como a Rede e o Pró-Letramento eram supridos pela ação Fomento à Rede de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação Infantil e Ensino Fundamental (8007). As ações receberam nova codificação no PPA 2008-2011. A estruturação das ações analisadas no PPA consta do Apêndice B.

Gráfico 2 – Evolução dos valores liquidados para formação de professores, por ação, no período de 2005 a 2008.



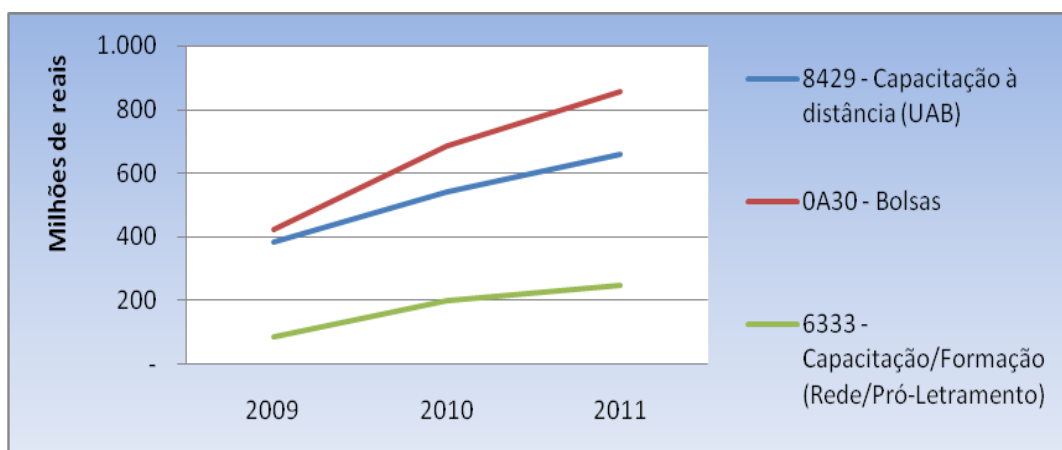
Fonte: Banco de Dados de Execução Orçamentária e Financeira da Câmara dos Deputados. Consulta em 30/04/2009.

16. O total de recursos previstos para a UAB em 2008 alcançou o montante de R\$ 340 milhões, incluindo custeio, investimentos e pagamento de bolsas aos tutores, professores das IES e coordenadores de pólo. É a iniciativa de formação de professores com maior materialidade. O Pró-Licenciatura, voltado também para a formação inicial, teria pouco mais

de 10% do montante da UAB para 2008 (R\$ 38 milhões para custeio), segundo previsão fornecida pela CAPES. Na formação continuada, o total de recursos para a Rede Nacional de Formação Continuada de Professores manteve-se num patamar médio de R\$ 11 milhões/ano no período de 2005 a 2007, incluindo aqueles para o Pró-Letramento.

17. O PPA 2008-2011 contém a previsão de recursos que serão alocados nas ações em questão para esse período, a qual pode ser observada no Gráfico 3. Nota-se uma tendência de crescimento na alocação de recursos consentânea com a previsão de expansão do número de pólos da UAB (850 pólos até 2011), e de fortalecer as ações de formação continuada de professores. Para 2011, está previsto R\$ 1,76 bilhão, um crescimento de 218% em relação ao autorizado para 2008. Se compararmos com o que foi alocado em 2005, o total de recursos é 39 vezes maior.

Gráfico 3 – Programação orçamentária das ações de formação de professores no Plano Plurianual, no período de 2009 a 2011.



Fonte: Anexo I da Lei n.º 11.653/2008 (PPA 2008-2011).

1.5. Objetivos e escopo do monitoramento

18. O novo modelo em implementação para promoção das ações para formação de professores tem na institucionalização do sistema de ensino a distância, por meio da Universidade Aberta do Brasil, estratégia central para promoção destas ações. As concepções que orientam modelos em educação superior a distância apontam as características básicas da educação a distância: professores e alunos que atuam em espaços distintos, necessidade de mediação tutorial, necessidade de apoio descentralizado ao estudante e o aluno como centro do processo.

19. Nesse tipo de sistema, em que o material pedagógico e a tecnologia substituem a presença constante do professor, identificam-se três principais subsistemas: i) subsistema de materiais – produção de materiais; ii) subsistema de serviços – apoio ao estudante; e iii) subsistema administrativo – gestão dos tutores (RUMBLE, 2003).

20. Os riscos que envolvem a implementação de cursos de educação a distância são reiteradamente apontados por especialistas na área: o processo de gestão das atividades administrativas e acadêmicas, a eficácia dos instrumentos envolvidos no processo ensino-aprendizagem e a dificuldade de institucionalização das ações dentro das instituições de

ensino superior. Tais riscos também foram apontados nas entrevistas com os gestores da área na CAPES/MEC.

21. Soma-se aos desafios próprios do ensino a distância, a própria estrutura de gestão que vem sendo implantada, consentânea com a extensão territorial e diversidade do país, a qual demandará coordenação e articulação constante entre o MEC, as universidades e os pólos de apoio presenciais. Uma universidade pode atuar em diversos pólos e um pólo pode dar apoio a diversas universidades, o que exige práticas de gestão direcionadas a essa situação. Os pólos deverão conviver com culturas, procedimentos e normas diferenciadas, tornando o processo de gestão administrativo e acadêmico complexo. Da mesma forma, as instituições de ensino estarão em face de realidades locais diferenciadas. As universidades deverão não só adotar os processos de controle de suas ações internas, mas estar atentas às atividades dos pólos e ao atendimento aos alunos.

22. Na etapa de implementação das ações observada durante este monitoramento, o sistema de educação a distância encontrava-se em estruturação e, em paralelo, dava-se início às atividades letivas. Em razão do estágio das ações e das mudanças na forma de execução dos programas de formação de professores, a fiscalização verificou como o sistema está se instrumentalizando, de forma institucional e operacional, para atender as necessidades de controle e disponibilizar os produtos necessários ao alcance de suas finalidades. Foram previstas, então, a análise de três questões, conforme descrito na Tabela 1.

Tabela 1 – Questões tratadas no monitoramento.

Questões	Subquestões
1 – Quais modelos e critérios têm direcionado o atendimento à demanda regional/local de cursos de formação de professores em serviço?	Subquestão 1 – Quais são os fluxos de articulação e execução que orientam o sistema? Subquestão 2 – Quais são os critérios para seleção dos municípios e compatibilização de demandas e o alcance das ações no que se refere a municípios e professores/alunos beneficiados?
2 – Como o sistema se organiza, de forma institucional e operacional, para atender às necessidades de formação de professores?	Subquestão 1 – A estrutura institucional e organizacional garante a continuidade das ações? Subquestão 2 – Os controles internos estão organizados de forma a prevenir a ocorrência de eventos que possam colocar em risco as ações?
3 – As ações são estruturadas de forma a favorecer a interação acadêmica entre os participantes do sistema?	Subquestão 1 – Como se organiza o sistema de tutoria? Subquestão 2 – Se os meios de interação professor-aluno são adequados à modalidade de ensino?

1.6. Metodologia do monitoramento

23. O monitoramento foi realizado por meio das seguintes atividades: a) levantamentos na Internet; b) revisão da legislação e regulamentos, editais, manuais operacionais e documentos técnicos; c) consulta a banco de dados do MEC; d) revisão de artigos e trabalhos técnicos; e) diligências aos gestores responsáveis; f) verificação de controles internos com base nas dimensões sugeridas na metodologia COSO; g) discussão do projeto e dos achados de auditoria em painel de referência; h) entrevistas; i) pesquisa com atores envolvidos, via e-mail; e i) visitas de estudos.

24. As visitas de estudo foram realizadas na Universidade Federal do Pará – UFPA e no Centro Federal de Educação Tecnológica – CEFET, em Belém; na Universidade Virtual de Roraima, em Boa Vista; na Universidade Federal de Sergipe, em Aracaju; na Universidade

Federal de Minas Gerais – UFMG, em Belo Horizonte; e na Universidade de Brasília – UnB. Foram visitados os pólos de apoio presenciais da UAB nos seguintes municípios: Japaratuba/SE; Conselheiro Lafaiete/MG; Boa Vista/RR; Pacaraima/RR; e Moju/PA. A equipe de fiscalização realizou teste-piloto no Município de Alexânia/GO, com o objetivo de validar questionários e entrevistas e buscar elementos para o planejamento das ações.

25. Na seleção das unidades a serem visitadas, observou-se diversos critérios, com prioridade para as ações da Universidade Aberta do Brasil. Primeiro, o critério regional combinado com a maior concentração de pólos (Edital UAB 1), cuja distribuição é a seguinte: Nordeste (89 pólos); Sudeste (87); Norte (52); Sul (45); e Centro-Oeste (18). A seguir, levou-se em conta o número de pólos por estado, a facilidade de acesso aos municípios e outros fatores que indicaram a pertinência da visita, como a possibilidade de levantar informações sobre as demais ações analisadas.

26. No Estado de Sergipe, a data da visita coincidiu com a realização de etapa do curso do Pró-Letramento por equipes vinculadas a UnB e a UFPA. O Estado de Minas Gerais foi selecionado, tendo em vista o número de pólos da UAB e o fato de que, na UFMG, há um centro de referência na área de alfabetização e linguagem. Pará e Roraima têm o maior número de pólos na Região Norte. Além disso, Roraima é a única unidade da federação onde todos os municípios têm pólos, de responsabilidade do estado. O CEFET/PA atua também em Roraima e a UFPA participa do sistema UAB e da Rede. Quanto à UnB, os levantamentos efetuados no núcleo da UAB e no centro de formação continuada de professores daquela universidade contribuíram para a organização da auditoria desde a fase de planejamento.

27. As entrevistas realizadas em Brasília incluíram gestores e técnicos da SEB (Coordenação-Geral de Formação de Professores/Diretoria de Políticas de Formação, Materiais Didáticos e de Tecnologias para a Educação Básica), da Secretaria de Educação a distância – SEED e da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES (Diretoria de Educação a Distância e Diretoria de Educação Básica). Informações foram levantadas também com gestores e técnicos do FNDE, nas áreas de monitoramento e convênios. Nas universidades, foram ouvidos coordenadores da Universidade Aberta do Brasil, coordenadores do programa Pró-Licenciatura, coordenadores de curso, e os responsáveis pela gestão financeira dos projetos, pelo controle das atividades dos bolsistas e da tutoria. Também foram entrevistados os responsáveis pelos centros de formação que compõem a rede de formação continuada na UnB, UFMG e UFPA. Nos municípios, as entrevistas foram direcionadas para secretários de educação ou seus representantes, coordenadores de pólos, tutores presenciais e alunos. Estes últimos foram convidados pelos coordenadores de pólo e foram entrevistados de forma coletiva, tendo variado o número de participantes nos trabalhos.

28. A pesquisa via e-mail foi enviada em agosto/2008 para todos os participantes nas categorias ouvidas, com base em lista solicitada aos gestores das ações. No âmbito da Universidade Aberta do Brasil, os questionários foram encaminhados para 278 coordenadores de pólos, 3.524 tutores “a distância” e 1.594 tutores “presenciais”. No Pró-Licenciatura, para 838 tutores, somadas a etapa I e II do programa (cerca de 50% dos tutores em cada etapa), tendo cada destinatário recebido as duas versões do questionário (Questionário 1 – tutor a distância e Questionário 2 – tutor presencial). Neste caso, o cômputo das respostas observou essa organização. Para os tutores do Pró-Letramento, foram enviados 1.260 questionários. A taxa de resposta da pesquisa encontra-se na Tabela 2. Como a amostra final não foi aleatória e não foi dado tratamento estatístico específico aos não respondentes, os resultados da

pesquisa não têm caráter probabilístico. Foi garantida a confidencialidade das respostas aos entrevistados, sendo os resultados tratados de maneira agregada.

Tabela 2 – Taxa de resposta à pesquisa realizada em agosto/setembro de 2008.

Destinatário da pesquisa	Nº questionários enviados	Nº questionários recebidos	Taxa de resposta
Pró-Letramento - Tutor	1.260	120	10%
Pró-Licenciatura – Tutor ¹	838	169	20%
UAB - Coordenador de Polo	278	40	14%
UAB - Tutor a distância	3.524	502	14%
UAB - Tutor Presencial	1.594	267	17%
Total	7.494	1.098	

1. No cômputo final, as respostas somaram 78 tutores que atuam a distância e 91 de forma presencial.

29. Com os questionários, buscou-se a percepção dos respondentes sobre aspectos do ensino a distância, destacando-se a institucionalização, a infra-estrutura, a estrutura de apoio à tutoria, os instrumentos de interação acadêmica, além de, no caso do Pró-Letramento, a percepção dos tutores sobre o atendimento e aproveitamento dos professores-cursistas, em face dos elementos necessários ao monitoramento do Acórdão TCU n.º 1098/2006-Plenário. Essa percepção foi tratada de forma complementar as observações efetuadas nas vistas de estudo.

30. Foram encaminhados ainda ofícios de requisição a todos os 19 centros que compõem a Rede, de forma a complementar as fontes de informações de suporte a este monitoramento no que diz respeito à estruturação do sistema, alcance e organização das ações e processos de controle.

1.7. Forma de organização do relatório

31. Este relatório é composto por sete capítulos. Além do Capítulo 1, onde foram apresentadas informações introdutórias ao trabalho, a análise das ações de formação continuada e inicial compõe os Capítulos 2 e 3, respectivamente, representando duas partes distintas deste relatório.

32. O Capítulo 2 é composto pela análise da implementação das recomendações do Acórdão TCU n.º 1098/2006-Plenário e pela avaliação da Rede e do Pró-Letramento, tendo sido dividido em três itens: Planejamento e cobertura (Item 2.1); b) Organização dos cursos (Item 2.2); e Controle e monitoramento das ações (Item 2.3).

33. No capítulo 3, tratam-se os seguintes aspectos relacionados à UAB e ao Pró-Licenciatura: a) estruturação das ações (Item 3.1); b) organização das unidades de ensino a distância nas instituições de ensino superior e dos pólos de apoio presenciais (Item 3.2); c) estratégias de apoio à aprendizagem e à interação do sistema (Item 3.3).

34. Os Capítulos 4 e 5 tratam, respectivamente, da análise dos comentários dos gestores e das considerações finais do trabalho. Neste último, são apresentados os aspectos mais relevantes que foram levantados pela auditoria. Por fim, o Capítulo 6 apresenta a proposta de encaminhamento dos autos, contendo recomendações e determinações aos gestores responsáveis para melhoria de desempenho das ações fiscalizadas.

2. Formação Continuada – Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica e Pró-Letramento

35. Este capítulo tem como objetivos monitorar a implementação das deliberações do Acórdão n.º 1098/2006-TCU-Plenário e verificar como as ações de formação continuada vêm se estruturando para orientar os processos envolvidos na sua implementação. As ações que foram monitoradas pelo TCU eram executadas no âmbito da Rede de Formação Continuada e do projeto Pró-Letramento. Os convênios para execução das ações da Rede estavam em fase de encerramento e o Pró-Letramento foi criado em caráter emergencial, em face dos resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB de 2003. Nesta fiscalização foi considerada a sistemática de implementação adotada em 2008, que prevê a colaboração e conjugação de esforços entre o MEC, as universidades, os estados e municípios.

36. Os itens foram organizados levando-se em conta, em primeiro lugar, o enfoque das recomendações a serem monitoradas, conjugado com avaliações que se mostraram pertinentes no momento do monitoramento. Foram, então, analisadas as seguintes dimensões: a) planejamento e cobertura (item 3.1); b) organização dos cursos (item 3.2); c) controle e monitoramento (item 3.3).

2.1. Planejamento e cobertura

2.1.1. Monitoramento do Acórdão n.º 1098/2006-TCU-Plenário

37. A auditoria de 2005, que resultou no Acórdão n.º 1098/2006, evidenciou a necessidade de fortalecer a gestão educacional por meio do planejamento e articulação das ações, da capacitação de gestores estaduais e municipais e da garantia de metodologia consentânea com os objetivos da formação continuada, com base na análise de fatores considerados importantes para o resultado das ações nas unidades escolares.

38. Foram identificadas como causa dos problemas evidenciados a rotatividade dos secretários de educação e a falta de domínio desses profissionais sobre aspectos relacionados ao planejamento das ações, além da ausência de diagnóstico das carências pedagógicas dos professores e da indefinição de metas e objetivos para a formação continuada desses profissionais, associados ao extravio de arquivos e memórias das gestões passadas. Foi constatado ainda que, nos projetos em que houve o envolvimento de diretores e coordenadores pedagógicos de escolas com o treinamento, a repercussão nas unidades de ensino foi bastante significativa. Registrou o relatório que a consolidação dos novos conhecimentos e a continuidade do processo de capacitação dependia da instituição de planos de capacitação de longo prazo.

39. Tendo em vista tal situação, o Acórdão 1098/2006-TCU-Plenário recomendou aos gestores responsáveis as seguintes medidas²:

² Essas Recomendações podem ser agrupadas em três áreas de melhorias identificadas: i) Planejamento e Articulação (9.1.1; 9.1.5; 9.1.6; 9.1.7; 9.1.11; 9.2.1; 9.3); ii) Gestão Educacional nos Municípios (9.1.2; 9.1.3; 9.1.8); e iii) Conteúdo e Metodologia dos Cursos (9.2.1; 9.2.2).

À SEB que:

9.1.1. Oriente os dirigentes estaduais e municipais de educação a congregar, quando da seleção dos beneficiários de projetos educacionais de formação continuada, um número mínimo de docentes por unidade de ensino, oferecendo reserva de vagas por escola (...).

9.1.2. Incentive os dirigentes estaduais e municipais de educação a definir uma agenda de encontros anuais na rotina de trabalho dos professores e coordenadores pedagógicos (...).

9.1.3. Crie mecanismo de divulgação voltado a incentivar os dirigentes municipais e estaduais de educação a desenvolverem projetos pedagógicos com práticas inovadoras em suas escolas, julgando, premiando e divulgando aquelas iniciativas que mais se destacarem (...).

9.1.5. Oriente os dirigentes estaduais e municipais de educação da importância de se destinar, carga horária específica para apresentação dos temas “Elaboração de Projeto Pedagógico”, “Transversalidade”, “Metodologia de Avaliação da Aprendizagem do Aluno”, “Educação Inclusiva” e “Agenda 21” (...).

9.1.6. Estabeleça parceria com a Undime no sentido de dar maior publicidade aos Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação credenciados pelo MEC, integrantes da Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica (...).

9.1.7. Defina uma ordem de prioridade de atendimento para pautar a decisão de mérito quanto ao repasse de recursos, além da elegibilidade já prevista na norma, assumindo, dessa forma, uma atitude pró-ativa em garantir que os municípios que mais precisam, ou seja, que apresentaram desempenho negativo na taxa de rendimento escolar dos alunos matriculados na educação básica, recebam apoio técnico diferenciado e tenham de fato condições de participar da ação, considerando que o modelo por adesão/demanda não assegura o atendimento dos municípios com essas características.

9.1.8. Articule com a Secretaria de Educação a distância – SEED na estruturação de curso auto-instrucional (tipo tutorial) para gestores e técnicos municipais e estaduais de educação via Internet, tendo como temática o planejamento e a elaboração de projetos educacionais, utilizando como suporte o Ambiente Colaborativo de Aprendizagem (e-ProInfo) do próprio MEC.

9.1.11. Pactue com os municípios que apresentam desempenho negativo na taxa de rendimento escolar no ensino fundamental, apurado segundo critérios técnicos definidos por aquela Secretaria, ações estruturantes voltadas à reversão desses indicadores, com os respectivos prazos e metas de implementação.

Ao FNDE que:

9.2.1. Faça constar do Plano de Trabalho apresentado pelo proponente, quando do pleito de recursos para implantação de projetos educacionais de capacitação de professores, documento contendo: a) diagnóstico situacional prévio que identifique e justifique prioridades e metas, para um período mínimo de quatro anos; b) perfil do profissional que o curso pretende capacitar; c) conhecimentos e as competências que o professor precisa adquirir durante o treinamento d) interface do curso de formação com os parâmetros curriculares nacionais; e e) levantamento dos recursos físicos e tecnológicos disponíveis nas unidades escolares.

9.2.2. Faça constar, quando da prestação de contas dos convênios destinados à formação continuada de professores a obrigatoriedade do conveniente apresentar relatório sumário demonstrando como será promovida a articulação entre as abordagens e metodologias abordadas no curso de capacitação e a prática pedagógica em sala de aula (...).

À SEB e ao FNDE que, em conjunto:

9.3. Elaborem um levantamento dos riscos associados às atividades e aos processos considerados mais relevantes para ao alcance dos objetivos e das metas da ação de formação continuada de professores (...).

Recomendação 9.1.1 – Implementada

Recomendação 9.1.7 – Implementada

Recomendação 9.1.11 – Implementada

Recomendação 9.2.1 – item a – Implementada

Recomendação 9.2.1 – item e – Implementada

Recomendação 9.3 – Implementada

40. À época da realização da auditoria, os cursos de formação de professores eram viabilizados por meio de transferências, via convênio, para estados e municípios, que os executavam segundo as alternativas disponíveis na região. A partir de 2005, o governo passou a discutir uma agenda para melhorar os resultados dos indicadores educacionais, e lançou, em 2006, o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, que tem no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Decreto n.º 6.094, de 24/04/2007) sua estratégia de atuação. O PDE pretende ser um plano estrutural de longo prazo, envolvendo mais de 40 atividades e projetos orçamentários, com metas a serem executadas até 2021.

41. O “Compromisso Todos pela Educação” define 28 diretrizes, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Entre suas diretrizes prevê-se a instituição de programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação; o envolvimento de todos os professores na discussão e elaboração do projeto político pedagógico, respeitadas as especificidades de cada escola; a incorporação ao núcleo gestor da escola de coordenadores pedagógicos que acompanhem as dificuldades enfrentadas pelo professor.

42. A adesão ao Plano é voluntária e pressupõe o estabelecimento de metas até 2011, com base em diagnóstico das demandas a ser formulado por meio dos planos de ações articuladas (PAR). O Compromisso prevê a atuação conjunta de todos os níveis de governo: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em regime de colaboração. Em 2007, ficou estabelecido que as transferências voluntárias e assistência técnica do MEC aos municípios, estados e Distrito Federal passariam a ser vinculadas à adesão ao Compromisso Todos pela Educação e à elaboração do PAR, que é plurianual, com vigência de quatro anos.

43. Para tanto, o MEC elaborou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, um índice que combina informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil e Saeb), com informações sobre o rendimento escolar extraídas do Censo Escolar da Educação Básica (aprovação, reprovação e abandono), o qual orienta o estabelecimento de metas de qualidade a serem alcançadas pelas escolas nos próximos anos.

44. Dentre os critérios de prioridade de atendimento da União, serão observados o IDEB, as possibilidades de incremento desse índice e a capacidade financeira e técnica do ente apoiado. Para apoio aos municípios prioritários, que são aqueles com os mais baixos IDEB no diagnóstico e elaboração dos planos, o MEC fez parceria com 17 universidades públicas e com o Centro de Estudos e Pesquisas em Educação e Cultura e Ação Comunitária – Cenpec e contratou consultores para atuação direta nos municípios, conforme previsto no

Decreto nº 6.094/2007. Por outro lado, iniciou-se a mobilização de secretários de educação de estados e municípios (Caravanas da Educação) e a formação de grupos de trabalho em capitais e grandes cidades.

45. Segundo informe disponível na página eletrônica do MEC, tem-se que, no final de julho de 2008, todos os 5.563 municípios brasileiros já haviam aderido ao compromisso. Até o dia 29/08/2008, 3.669 municípios tinham apresentado o PAR. Inicialmente serão atendidos 1.242 municípios, que apresentaram os piores IDEB, os quais estão listados em anexo à Resolução CD/FNDE n.º 29, de 20/06/2007. Em anexo a esta Resolução, estão também os quatro eixos temáticos a serem trabalhados, as linhas de ação e os itens passíveis de assistência financeira pelo PAR. Por sua vez, a Resolução CD/FNDE n.º 46, de 31/10/2008, incluiu mais 579 municípios, tendo em vista a alteração de indicadores do IDEB.

46. O apoio do Ministério da Educação será orientado a partir dos seguintes eixos de ação: I - gestão educacional; II - formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar; III - recursos pedagógicos; IV - infra-estrutura física. Cada dimensão é composta por áreas de atuação, e cada área apresenta indicadores específicos. Esses indicadores são pontuados segundo a descrição de critérios correspondentes a quatro níveis. Os itens pontuados pelo município como “um” e “dois” representam suas maiores prioridades.

47. Um dos indicadores a ser pontuado na dimensão Gestão Educacional refere-se à existência nas escolas de um plano pedagógico, padrão para toda a rede, a ser elaborado pela Secretaria Municipal de Educação. Na dimensão Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar, o município deve avaliar a demanda de formação inicial e continuada, de formação do profissional de serviços e apoio escolar. O eixo recursos pedagógicos refere-se ao apoio aos professores na elaboração e organização das práticas pedagógicas. A quarta dimensão a ser avaliada por estados e municípios, Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos, avalia as instalações físicas gerais, a integração e expansão do uso de tecnologias da informação e comunicação e os recursos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais.

48. Segundo disposto no Relatório de Atividades da SEB de 2007, a intenção é que esse novo processo de trabalho inverta a lógica do modelo de transferências voluntárias vigente até então. Em vez de aguardar as demandas de assistência financeira por parte das redes públicas de ensino, mecanismo que acabava por beneficiar os sistemas de ensino com melhor capacidade técnica e contribuía para cristalizar as disparidades historicamente existentes, o ministério passa agora a identificar e acompanhar as redes de ensino, para apoiá-las técnica e financeiramente na elaboração de seus projetos.

49. Verifica-se ainda que, em atenção à recomendação do TCU, a Resolução CD/FNDE n.º 23, de 29/05/2008, que aprovou o Manual de Assistência Financeira a Projetos Educacionais em 2008, fixa que quando se tratar de projetos de apoio a formação continuada de professores serão considerados, além de critérios de legalidade, a viabilidade da proposta, o plano de acompanhamento e avaliação e documentos contendo as seguintes informações: a) diagnóstico situacional prévio que identifique e justifique prioridades e metas, para um período mínimo de quatro anos, quanto às ações de formação continuada e ordem de atendimento dos docentes e das escolas; b) perfil do profissional que o curso pretende capacitar; c) conhecimentos e as competências que o professor precisa adquirir durante o treinamento; d) áreas de interface do curso de formação com os parâmetros curriculares nacionais; e) levantamento dos recursos físicos e tecnológicos disponíveis nas unidades

escolares, a fim de viabilizar que a política educacional assuma um papel integrador entre o docente e tais recursos.

50. A análise das medidas implementadas pelo MEC demonstra que o processo de elaboração do PAR foi realizado com base em levantamento de pontos de risco ao sistema, que estão representados pelas quatro dimensões e áreas de atuação a serem trabalhadas, com definição de municípios prioritários, com a qualificação da demanda a ser atendida em quatro anos e com o levantamento de recursos físicos e tecnológicos. Isso atende ao disposto nas Recomendações 9.1.1, 9.1.7, 9.1.11, 9.2.1 – item a, 9.2.1 – item e, e 9.3, por isso as mesmas devem ser consideradas como implementadas.

Recomendação 9.1.6 – Implementada

51. A articulação das ações vem sendo efetivada com base em parceria efetuada com a Undime, a qual ficou responsável, no Pró-Letramento, pela divulgação das ações e comunicação com os municípios. A Resolução CD/FNDE n.º 32, de 02/07/2008, aprova assistência financeira para a Undime/DF, destinada à constituição de infra-estrutura básica e de corpo técnico, nas suas seccionais em todos os estados e no Distrito Federal, para elaboração, organização e coordenação de projetos e atividades voltadas para o apoio das ações executadas pelo FNDE, no âmbito do PDE. A entidade tem participado das articulações com os municípios, entendendo-se, pois, que a Recomendação 9.1.6 foi implementada. Sobre o tema, este relatório apresenta no item 3.1.3 pontos que precisam ser objeto de definição quanto à articulação das ações de formação continuada para melhor controle das ações.

Recomendação 9.1.5 – Implementada

52. Quanto aos temas relativos à Recomendação 9.1.5, as práticas pedagógicas e avaliação são uma das dimensões a ser objeto de diagnóstico e financiamento por meio do PAR. O tema tem sido contemplado na programação do Pró-Letramento, cujos fascículos, na área de alfabetização e linguagem, incluem a organização do tempo pedagógico e o planejamento do ensino.

53. Quanto aos temas transversais e educação inclusiva, prevê-se o apoio técnico e financeiro à formação continuada das equipes das secretarias de educação, de gestores educacionais e gestores dos sistemas de ensino, dos professores e de trabalhadores que atuam em todas as modalidades da Educação Básica (Educação Especial, Educação do Campo, Educação Indígena, Educação Quilombola, Educação Ambiental, Educação em Direitos Humanos, Educação Integral e Integrada, Educação para a Promoção da Igualdade de Gênero e Diversidade Sexual, Saúde e Educação e Educação de Jovens e Adultos na Diversidade). Prevê-se também o apoio à produção de material didático e paradidático. A Rede tem desenvolvido material didático em temas transversais e educação inclusiva.

54. Ademais, o MEC instituiu a Rede de Educação para a Diversidade, com ações a serem implementadas por instituições públicas de educação superior. O objetivo da Rede de Educação para a Diversidade é estabelecer grupo permanente de instituições de educação superior dedicado à: i) formação continuada, presencial e semipresencial, de profissionais da educação básica; ii) produção de material didático-pedagógico específico; iii) produção de pesquisa aplicada sobre gestão de ensino, metodologias e práticas pedagógicas de inserção dos temas da diversidade nos sistemas de ensino público no país. Os cursos de formação

continuada a distância serão ofertados nos pólos municipais de apoio presencial da UAB. O Edital n.º 01 SECAD/MEC, de 16/04/2008, abriu chamada pública para a seleção de IES para implementação da Rede no âmbito da UAB.

55. Na Nota Técnica n.º 01/2009-Gab/SECAD/MEC, de 24/03/2009, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade – SECAD informou que para a Rede de Educação para a Diversidade replicou-se o modelo de ensino a distância da U, utilizando sua base legal, seus parâmetros de financiamento, sua metodologia e estrutura de ensino. A escolha dos pólos levou em conta: a demanda municipal e estadual nos Planos de Ações Articuladas; a disponibilidade de vagas nos pólos; e o acesso da instituição ofertante do curso com o pólo. Os cursos da Rede de Educação para a Diversidade têm previsão de início para o segundo semestre de 2009 e contemplariam 36 instituições, com oferta de 74 cursos para 31 mil professores da rede pública de educação básica.

Recomendação 9.1.2 – Implementada

Recomendação 9.1.3 – Implementada

Recomendação 9.1.8 – Implementada

56. As ações de formação dos gestores foram incluídas no PAR, na dimensão Gestão Educacional. Demonstra a prioridade do tema a criação, na estrutura da SEB, da Diretoria de Fortalecimento Institucional e Gestão Educacional (Decreto n.º 6.320, de 20/12/2007), que tem a competência de propor, fomentar e coordenar ações que promovam, junto aos sistemas de ensino, tanto a inserção de problemáticas sociais nos conteúdos escolares como a criação de canais coletivos de formulação, de gestão e de fiscalização das políticas educacionais. Os principais programas da citada diretoria são: a) Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação; b) Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime), que tem como objetivo fortalecer a atuação dos dirigentes municipais de educação frente à gestão pública por meio de formação presencial e a distância; c) Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica, o qual é parte do Sistema Nacional de Gestão da Educação Básica, juntamente com outros que estão sendo desenvolvidos na área da gestão e do Plano de Desenvolvimento da Escola.

57. Como mecanismo de incentivo ao desenvolvimento de experiências inovadoras que promovam os objetivos e metas do Plano Nacional de Educação, o MEC instituiu o Prêmio Inovação em Gestão Educacional. O prêmio faz parte das iniciativas do Ministério no apoio à gestão educacional dos municípios, e tem como meta premiar, a cada dois anos, até dez experiências inovadoras, divulgando seus resultados. Na primeira edição do Prêmio, foram inscritas 260 experiências, das quais foram escolhidas vinte para serem avaliadas *in loco*, segundo divulgado na página eletrônica do MEC.

58. Em 2006, o MEC, em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância – Unicef, publicou o estudo “Aprova Brasil, O Direito de Aprender”, o qual procurou identificar, em 33 escolas, os fatores comuns que, apesar de todas as condições desfavoráveis conseguiram causar impacto positivo sobre a vida e aprendizagem das crianças. O impacto se refletiu nos excelentes resultados que essas crianças alcançaram na Prova Brasil 2005. Como condições favoráveis, os resultados da pesquisa indicaram o papel do professor, o projeto pedagógico da escola e a participação dos alunos. Não foram selecionadas para o estudo escolas com maior nota na Prova Brasil, mas, sim, aquelas que agregam mais aos seus alunos, conforme o indicador utilizado para medir o impacto que a escola tem na vida e no aprendizado dos alunos.

59. Em 2008, a partir do esforço conjunto do MEC, INEP, Unicef e Undime, foi publicado o estudo “Redes de Aprendizagem”, com resultados de 37 redes municipais, selecionadas a partir do IDEB e do contexto socioeconômico dos alunos e de suas famílias. Ao analisar as razões para o sucesso das experiências, foram apontados dez pontos presentes na maioria das redes de ensino analisadas: foco na aprendizagem; consciência e práticas de rede; planejamento; avaliação; perfil do professor; formação do corpo docente; valorização da leitura; atenção individual ao aluno; atividades complementares; e parcerias.

60. Dessa forma, a criação de Diretoria específica na SEB, a instituição de programas para a capacitação dos sistemas de ensino e escolas, a instituição de prêmio para as melhores práticas e a publicação de estudos sobre as práticas inovadoras atendem à finalidade das recomendações direcionadas à melhoria da gestão escolar nos municípios, de que tratam os itens 9.1.2, 9.1.3 e 9.1.8 do Acórdão TCU 1098/2006-Plenário, e por isso as mesmas devem ser consideradas como implementadas.

Recomendação 9.2.1 – item b – Em implementação

Recomendação 9.2.1 – item c – Em implementação

Recomendação 9.2.1 – item d – Em implementação

Recomendação 9.2.2 – Em implementação

61. Quanto às recomendações que remetem ao conteúdo e à metodologia dos cursos de formação de professores, que devem favorecer o constante realinhamento entre teoria e prática pedagógica, observa-se que essa tem sido a abordagem reconhecida e legitimada, prevista na literatura, defendida pelas organizações de docentes, prevista na minuta de decreto em discussão para criação do Sistema Nacional de Formação de Professores. Nesse sentido, as Orientações Gerais à Rede Nacional de Formação Continuada de Professores (MEC, 2006) registra que a formação continuada deve ter como referência a prática docente e o conhecimento teórico. Além disso, registra que a articulação teoria e prática, necessária na formação inicial, é fundamental na formação continuada, a qual tem uma dimensão relacionada à complementação da formação inicial e à reelaboração teórico-crítica da prática cotidiana ao longo de toda a carreira profissional.

62. O FNDE informou que as recomendações foram incorporadas aos convênios. De fato, a Resolução FNDE/CD n.º 45, de 31/10/2008, que autoriza assistência financeira para a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro para oferta de curso a distância, em nível de especialização, pós-graduação *lato sensu* em Tecnologias na Educação, para professores das redes públicas de ensino básico, detalha nas especificações técnicas do projeto, entre outros aspectos: a) as exigências quanto aos objetivos; b) as abordagens; c) o perfil do egresso; d) a base conceitual; e) os eixos temáticos que deverão ser trabalhados. A resolução fixa também que as Secretarias de Educação terão entre suas obrigações liberar e autorizar a participação do professor em momentos presenciais, os quais deverão ocorrer em observância ao calendário escolar, conforme recomendara o Acórdão 1098/2006.

63. Como a avaliação do tema remete a estudo de maior abrangência e a responsabilidade quanto à gestão das ações pode ser alterada, em face das mudanças por que passa o sistema, as Recomendações 9.2.1 itens b, c, d, e 9.2.2 devem continuar a ser monitoradas tanto no FNDE como na SEB, assim como em outras secretarias às quais se entenda pertinente estender o próximo monitoramento.

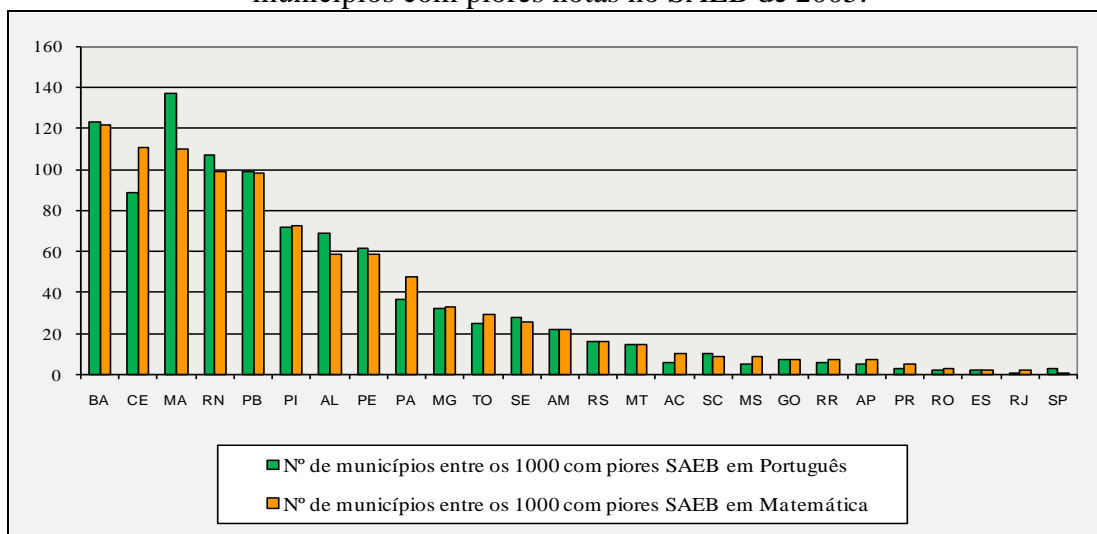
2.1.2. Cobertura do Pró-Letramento

64. O resultado da análise evidencia que a sistemática utilizada pela SEB, até 2007, para sensibilização e divulgação do Pró-Letramento, não foi suficiente para alcançar a meta de atendimento aos municípios com pior SAEB. A auditoria verificou que, em alguns estados prioritários, chegou-se a percentuais altos de cobertura, alcançando-se mais de 90% de adesão ao programa. Há, entretanto, percentual significativo de municípios com baixo desempenho no SAEB que não aderiram ao programa, segundo informações a seguir.

65. O projeto básico do programa estabelece como público alvo dessa ação os professores das séries/anos iniciais do ensino fundamental de municípios e estados que obtiveram os menores rendimentos no SAEB de 2003, e sugere, de início, o atendimento prioritário a 991 municípios dos estados da Bahia, Ceará, Maranhão e Rio Grande do Norte, selecionados com base nos menores resultados do SAEB e do IDH.

66. O Gráfico 4 apresenta o número de municípios, por unidade da federação, incluídos entre os 1.000 com piores notas no SAEB de 2005. Observa-se que os estados declarados como prioritários no projeto básico do Pró-Letramento são também os quatro primeiros com piores notas no SAEB de 2005.

Gráfico 4 – Número de municípios, por unidade da Federação, incluídos entre os mil municípios com piores notas no SAEB de 2005.



Fonte: INEP.

67. A fim de avaliar o alcance do Pró-Letramento e, considerando os 4.349 municípios que, em 2005, tinham o SAEB calculado, a equipe de auditoria realizou o estudo apresentado nas Tabelas 3 a 6. Esse estudo buscou averiguar o índice de adesão desses municípios ao programa. O estudo utilizou os dados relativos aos municípios que aderiram ao programa em 2005³, e, em 2007, na etapa de retorno para novas formações; e os dados do SAEB de 2005 da rede municipal de professores da 4ª série do Ensino Fundamental.

³ O Pró-Letramento apresenta três etapas: i) a fase inicial, com 120 horas, é constituída pela formação inicial (40 horas), pelos seminários de acompanhamento e avaliação (64 horas) e por atividades individuais a distância (16 horas); ii) a fase de revezamento, com 80 horas, ocorre no momento em que os professores cursistas fazem uma permuta entre os cursos de Língua e Matemática, devendo os tutores de cada área passar por reciclagem (80 horas); iii) a fase de retorno (das universidades ao estado/município), consiste em iniciar novos cursos nos municípios que ainda não haviam aderido ao programa, sendo esses cursos compostos pela fase inicial e pelo revezamento.

68. Os dados disponíveis referem-se aos municípios que aderiram ao programa, e, não, aos municípios efetivamente atendidos, pois esta informação não se encontra disponível na Coordenação-Geral de Formação de Professores, vinculada à SEB. Por isso, eventuais desistências não foram consideradas. Conforme planilha encaminhada por aquela Coordenação, aderiram ao Pró-Letramento em 2005, 1.365 municípios, e, em 2007, 430.

69. Inicialmente, os 4.349 municípios foram dispostos em ordem crescente de notas no SAEB. Em seguida, os 1.000 primeiros colocados nesse ranking, ou seja, os 1.000 municípios com pior desempenho no SAEB em 2005 foram divididos em cinco grupos. Por fim, verificou-se a quantidade e o percentual de municípios enquadrados em cada intervalo beneficiados pelo Pró-Letramento em 2005 (Tabela 3) e 2007 (Tabela 4). O parâmetro da milésima posição foi considerado em função do Simec, onde uma das classificações apresentadas para filtrar a lista de municípios apresenta os 1.016 com menor IDEB em 2005 e 2007.

Tabela 3 – Cobertura do Pró-Letramento, considerando as adesões em 2005, segundo classificação do município no SAEB em Língua Portuguesa e Matemática.

Classificação do município no SAEB 2005 –<u>Língua Portuguesa</u>– (Ordem crescente)	Qtde de municípios que aderiram ao programa em 2005	Participação relativa sobre o total de adesões ao programa	Percentual acumulado de adesão ao programa	Classificação do município no SAEB 2005 –<u>Matemática</u>– (Ordem crescente)	Qtde de municípios que aderiram ao programa em 2005	Participação relativa sobre o total de adesões ao programa	Percentual acumulado de adesão ao programa
1º - 200º	96	7,0%	7,0%	1º - 200º	100	7,3%	7,3%
201º - 400º	98	7,2%	14,2%	201º - 400º	99	7,3%	14,6%
401º - 600º	102	7,5%	21,7%	401º - 600º	92	6,7%	21,3%
601º - 800º	96	7,0%	28,7%	601º - 800º	94	6,9%	28,2%
801º - 1.000º	87	6,4%	35,1%	801º - 1.000º	88	6,5%	34,7%
1.001º - 4.349º	704	51,6%	86,7%	1.001º - 4.349º	709	51,9%	86,6%
Indicador não disponível	182	13,3%	100%	Indicador não disponível	183	13,4%	100%
Total	1.365	100%	100%	Total	1.365	100%	100%

Fonte: INEP e Coordenação-Geral de Formação de Professores da SEB.

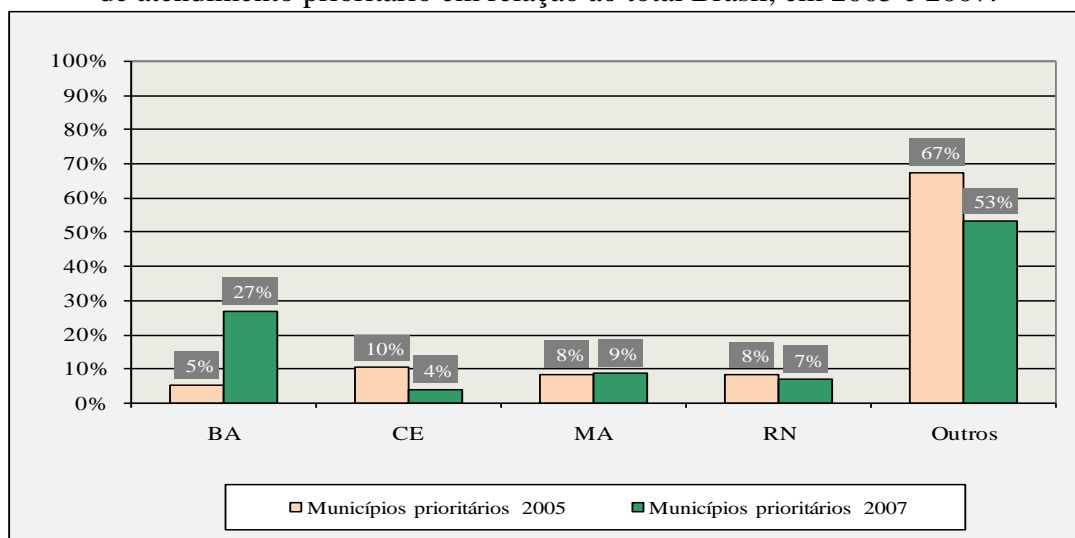
Tabela 4 – Cobertura do Pró-Letramento, considerando as novas adesões em 2007, segundo classificação do município no SAEB em Língua Portuguesa e Matemática.

Classificação do município no SAEB 2005 –<u>Língua Portuguesa</u>– (Ordem crescente)	Qtde desses municípios que aderiram ao programa em 2007	Participação relativa sobre o total de adesões ao programa	Percentual acumulado de adesão ao programa	Classificação do município no SAEB 2005 –<u>Matemática</u>– (Ordem crescente)	Qtde desses municípios que aderiram ao programa em 2007	Participação relativa sobre o total de adesões ao programa	Percentual acumulado de adesão ao programa
1º - 200º	38	8,8%	8,8%	1º - 200º	32	7,4%	7,4%
201º - 400º	36	8,4%	17,2%	201º - 400º	31	7,2%	14,6%
401º - 600º	29	6,7%	23,9%	401º - 600º	33	7,7%	22,3%
601º - 800º	27	6,3%	30,2%	601º - 800º	35	8,1%	30,4%
801º - 1.000º	30	7,0%	37,2%	801º - 1.000º	33	7,7%	38,1%
1.001º - 4.349º	224	52,1%	89,3%	1.001º - 4.349º	220	51,2%	89,3%
Indicador não disponível	46	10,7%	100%	Indicador não disponível	46	10,7%	100%
Total	430	100%	100%	Total	430	100%	100%

Fonte: INEP e Coordenação-Geral de Formação de Professores da SEB

70. Os dados revelam que 52% dos municípios que aderiram ao programa em Português e Matemática em 2005 estão fora da lista dos municípios com pior nota no SAEB. Em 2007, esta proporção se repete. No geral, entre os 1.000 municípios com pior desempenho no SAEB de 2005, o número de adesões, nesse mesmo ano (primeiro ano de execução), alcançou o percentual de 35% tanto em Língua Portuguesa como em Matemática. Em 2007, o retorno aos estados/municípios atendeu, respectivamente, 37% e 38% em Língua Portuguesa e Matemática, ressalvadas as sobreposições. Os estados sugeridos como prioritários no projeto básico do Pró-Letramento representaram, em 2005, 33% do total de municípios que aderiram ao programa. Em 2007, esse percentual alcançou 47% (Gráfico 5).

Gráfico 5 – Adesões ao Pró-Letramento nas unidades da Federação consideradas de atendimento prioritário em relação ao total Brasil, em 2005 e 2007.



Fonte: INEP e Coordenação-Geral de Formação de Professores da SEB.

71. Foi analisada também a potencial demanda dos estados declarados como prioritários, considerando os municípios que se encontram entre os 1.000 piores no SAEB, em comparação com o número de adesão ao programa nos respectivos estados (Tabelas 5 e 6). Em 2005, observou-se que, no Estado da Bahia, o percentual de adesão foi o menor, com 12% dos municípios com pior desempenho em Matemática e 14% com pior desempenho em Língua Portuguesa. Já no Estado do Ceará observou-se o inverso, com grande adesão ao programa dos municípios que se situam no intervalo dos 1.000 com pior desempenho no SAEB, com participação de 80% daqueles com pior rendimento em Matemática e de 84% em Língua Portuguesa. A soma das adesões na etapa inicial, em 2005, e no retorno, em 2007, resultou na seguinte cobertura (em matemática e português nesta ordem): Ceará (89% e 91%); Rio Grande do Norte (85% e 87%); Maranhão (75% e 70%); e Bahia (42% e 41%).

Tabela 5 – Comparação entre as adesões ao Pró-Letramento em 2005 e a demanda potencial em estados prioritários, segundo classificação do município no SAEB em Língua Portuguesa e Matemática.

UF	N.º de adesões ao Pró-Letramento em 2005	N.º de municípios na faixa dos 1.000 piores do SAEB em <u>Matemática</u> (2005)	% de adesão	UF	N.º de adesões ao Pró-Letramento em 2005	N.º de municípios na faixa dos 1.000 piores do SAEB em <u>Língua Portuguesa</u> (2005)	% de adesão
BA	15	122	12%	BA	18	123	15%
CE	89	111	80%	CE	75	89	84%
MA	52	110	47%	MA	64	137	47%
RN	68	98	69%	RN	73	107	68%

Fonte: INEP e Coordenação-Geral de Formação de Professores da SEB.

Tabela 6 – Comparação entre as adesões ao Pró-Letramento em 2007 e a demanda potencial em estados prioritários, segundo classificação do município no SAEB em Língua Portuguesa e Matemática.

UF	N.º de adesões ao Pró-Letramento em 2007	N.º de municípios na faixa dos 1.000 piores do SAEB em <u>Matemática</u> (2005)	% de adesão	UF	N.º de adesões ao Pró-Letramento em 2007	N.º de municípios na faixa dos 1.000 piores do SAEB em <u>Língua Portuguesa</u> (2005)	% de adesão
BA	36	122	29,5%	BA	32	123	26,0%
CE	10	111	9,0%	CE	5	89	5,6%
MA	31	110	28,2%	MA	32	137	23,4%
RN	16	99	16,2%	RN	20	107	18,7%

Fonte: INEP e Coordenação-Geral de Formação de Professores da SEB.

72. O fato da implementação do Pró-Letramento depender da adesão de estados e municípios não é condição suficiente para garantir que os potenciais beneficiários sejam atendidos, uma vez que cada um desses entes tem autonomia para decidir acerca da adesão ao programa. No início dos programas Rede e Pró-Letramento, o MEC recomendou a adoção de critérios de IDH e rendimento no SAEB na seleção dos municípios a serem beneficiados. Entretanto, na prática, o critério predominante consistiu na adesão do município ao programa, pois nada pode ser feito se os dirigentes municipais não apoiarem a iniciativa, posição corroborada pela UEPG (Ofício NUTEAD/CEFORTEC n.º 81/2008), UFRGS (mensagem eletrônica de 08/09/2008) e Unisinos (Ofício NUPE n.º 113/08).

2.1.3. Mecanismos de articulação

73. Na Rede, as ações de articulação foram transferidas para as universidades, que, muitas vezes, tiveram dificuldades em se articular com os sistemas de ensino. No Pró-Letramento, os limites e as atribuições quanto à participação das entidades e instituições parceiras não se encontram regulamentados. A atividade é de alta relevância, e tem impacto direto no alcance do programa. Além disso, as universidades compartilham o entendimento de

que é necessária uma maior comunicação entre os diferentes centros, para avaliação permanente das atividades, bem como para troca de experiências e sugestões entre os membros integrantes da Rede.

74. A Coordenação-Geral de Formação de Professores da SEB tem buscado parceiras para a divulgação e articulação das ações de formação continuada de professores, atividade essencial ao alcance das metas propostas, principalmente considerando a extensão do território nacional, as diferenças regionais e os aspectos políticos envolvidos nessa articulação. Essa parceria pode ser efetivada com os estados ou com outras organizações, como as próprias universidades ou organizações civis. Nesse processo, delegam-se competências que cabem ao poder público. O Decreto-Lei n.º 200/1967, em seu art. 11, trata da delegação de competência. O parágrafo único do artigo 12 fixa que “o ato de delegação indicará com precisão a autoridade delegante, a autoridade delegada e as atribuições objeto de delegação”. A Instrução Normativa SFC n.º 01/2001 coloca entre um dos princípios do controle interno administrativo a delegação de poderes e a definição de responsabilidades.

75. A UFRGS, através de mensagem eletrônica enviada a este Tribunal em 08/09/2008, informou que “os três primeiros anos do projeto foram muito desgastantes, pois os sistemas públicos de ensino interpretavam as tentativas de parcerias como insistência de mais um prestador de serviços a concorrer no mercado da oferta de cursos de formação continuada”.

76. A UEPG apresentou como sugestão a “necessidade de uma maior divulgação, principalmente nos pequenos municípios do interior que relutaram em aderir ao programa por desconhecimento das políticas que inspiraram a Rede”. Também informou que “nem sempre as administrações municipais têm interesse em ofertar cursos e programas de formação continuada, pois eles favorecem a ascensão na carreira e, conseqüentemente, implicam maiores despesas para o município” (Ofício NUTEAD/CEFORTEC n.º 81/2008 da UEPG). A PUC/MG também considerou insuficiente a divulgação da Rede aos municípios, afirmando ser “necessária uma divulgação contínua e sistemática junto aos sistemas de ensino, em razão das constantes mudanças no quadro político local” (mensagem eletrônica de 12/09/2008).

77. Na fase de adesão ao Pró-Letramento, a sistemática utilizada pelo MEC consiste em realizar a divulgação do programa nos estados, que, por sua vez, por intermédio da Secretaria de Educação Estadual convidam seus municípios para participarem da primeira reunião, onde é explicado o funcionamento do programa. Nos estados cuja Secretaria de Educação não adere ao programa, essa divulgação é feita pela Undime, que convida os municípios para apresentação do projeto, sendo o principal elo de articulação entre o MEC e os municípios.

78. O projeto básico do Pró-Letramento e a Resolução FNDE/CD n.º 48/2006 apresentam como participantes do programa a SEB, a SEED, os sistemas de ensino e os centros de pesquisa e desenvolvimento da educação das universidades integrantes da Rede Nacional de Formação Continuada de Professores. Ressalte-se que tais documentos não atribuem papel formal a outras entidades.

79. Foi observado que, no Pró-Letramento, a falta de definição do papel das IES na articulação com estados e municípios ocasiona deficiências na infra-estrutura dos cursos e gera atuações diferenciadas entre as universidades formadoras e as Secretarias de Educação. As universidades formadoras e as Secretarias de Educação nem sempre realizam contatos

presenciais antes do curso. Esta dificuldade foi percebida através das visitas *in loco* dos técnicos do MEC. Em Alagoas, as turmas de Matemática tiveram mais recursos no curso de formação do que as turmas de Linguagem, pois os integrantes da universidade formadora de Matemática fizeram várias reuniões no estado antes do curso, enquanto os de Linguagem tiveram contatos apenas pelo telefone.

80. Em relatório enviado pela UEPG, acerca do primeiro seminário de formação de tutores na Bahia, a universidade informou que:

Alguns tutores registraram em sua avaliação que o local escolhido para o seminário foi inadequado e que não houve a necessária estrutura para um trabalho satisfatório. Certamente houve falha, nesse sentido, (...) talvez não tenhamos nos preocupado suficientemente com algumas questões operacionais relacionadas ao evento. Na próxima vez, teremos que ir com antecedência a Salvador para verificarmos as condições do local e, inclusive, providenciarmos os recursos materiais necessários para a concretização de um bom trabalho. (Ofício NUTEAD/CEFORTEC n.º 81/2008 da UEPG)

81. No relatório enviado pela Unicamp ao MEC acerca do seminário realizado no Piauí, consta como ponto negativo dos trabalhos desenvolvidos o “desencontro inicial das informações entre o MEC, o coordenador de pólo e a equipe, em função de não ter ocorrido uma reunião dos três grupos antes do início dos trabalhos”.

82. Nesse sentido, considera-se oportuno recomendar à SEB que regulamente o papel das instituições de ensino superior e dos colaboradores nas articulações prévias com estados e municípios para implementação de cursos do Pró-Letramento, inclusive quanto às exigências mínimas de infra-estrutura para sua realização, mantendo no âmbito da Coordenação-Geral de Formação de Professores o controle dos processos de articulação e divulgação das ações.

2.1.4. Formalização do Pró-Letramento

83. A implementação do Pró-Letramento não está formalmente regulamentada pela SEB. Esta Secretaria elaborou um guia geral de apresentação que, de modo abrangente, apresenta os atores do programa, a estrutura organizacional e a especificação dos cursos. O FNDE expediu a Resolução FNDE/CD n.º 48/2006, especificamente voltada para o fornecimento de orientações e diretrizes para a concessão de bolsas de estudo no âmbito do Pró-Letramento. As lacunas pela falta de regulamentação se refletem em vários aspectos.

84. O Decreto-lei n.º 200/1967, em seu art. 10, § 4º, fixa que “compete à estrutura central de direção o estabelecimento das normas, critérios, programas e princípios, que os serviços responsáveis pela execução são obrigados a respeitar na solução dos casos individuais e no desempenho de suas atribuições”. Além disso, o seu § 6º registra que “os órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade normativa e exercerão controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios”.

85. No caso do Pró-Letramento, o número de horas dos cursos de formação dos tutores precisou ser redefinido em 2007, por meio de uma ata de reunião realizada em 21 de agosto desse ano. Os centros e o MEC decidiram que cada curso teria duração de 120 horas, sendo 40 horas no curso de formação inicial e 80 horas distribuídas entre os encontros

presenciais com as universidades (no mínimo 64 horas presenciais) e as atividades individuais a distância. Vale destacar que, anteriormente eram necessárias 48 horas presenciais, quando então as universidades perceberam a necessidade de aumentar a carga horária presencial.

86. Os tutores do estado de Sergipe, quando entrevistados, afirmaram que os mesmos não conseguem programar suas atividades com antecedência para poder participar dos seminários de acompanhamento e avaliação, em virtude da ausência de um cronograma de atividades previamente definido pelas universidades. Esse processo traz como conseqüência a ausência de tutores nos encontros presenciais e a impossibilidade de programar a capacitação dos cursistas, uma vez que a Resolução FNDE/CD n.º 48/2006 define que o professor tutor deverá participar da formação e, concomitantemente, executar o curso em sua rede de ensino.

87. Outro aspecto, é que os estados, no seu âmbito de atuação, necessitam de base regulamentar para expedir atos sobre o programa. Em entrevista, a Coordenadora Geral do Pró-Letramento em Sergipe evidenciou que o estado necessita de melhor definição das atribuições dos municípios, a fim de implementar as ações do programa e também para formalizar medidas internas.

88. Até mesmo as atribuições das secretarias do MEC no programa não estão explicitadas, não havendo transparência quanto à participação das unidades na concepção e execução do programa. Os programas de formação continuada, como o Pró-Letramento e a Rede, são de responsabilidade da SEB e contam com a participação da SEED. Entretanto, não se observa articulação entre as áreas, nem definição de competências de atuação de cada uma. O Guia Geral de Orientação, publicado em 2007, e a Resolução FNDE/CD n.º 48/2006 definem de forma abrangente e conjunta as competências da SEB e da SEED no âmbito do Pró-Letramento.

89. Em face da situação exposta, considera-se pertinente recomendar à SEB que elabore normativo que oriente a execução do Pró-Letramento em todos os seus aspectos e dê suporte regulamentar às suas ações. Recomenda-se também à Secretaria Executiva do MEC que defina as respectivas atribuições e competências da Secretaria de Educação Básica e da Secretaria de Educação à Distância na execução do Pró-Letramento.

90. No Parecer n.º 061/CGFORM/DPOFORM/SEB/MEC, de 03/04/2009, a SEB destacou que as lacunas de regulamentação do Pró-Letramento serão resolvidas a partir da: i) publicação do Decreto n.º 6.755, de 29/01/2009, que instituiu a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério e estabeleceu princípios e objetivos para os distintos entes federados na construção e implementação da política de formação; e ii) proposta de resolução para disciplinar as atribuições e responsabilidades das diferentes instâncias que atuam no programa, tanto no âmbito do Ministério da Educação como dos entes federados e das IES. Tais esclarecimentos reforçam o mérito das recomendações propostas.

2.1.5. Definição do perfil e seleção dos tutores

91. Não foi especificado o perfil requerido para os tutores, sendo necessária uma orientação mais detalhada para as Secretarias de Educação no processo de sua seleção. Ao tratar das competências dos sistemas de ensino, a norma diz apenas que estes deverão “indicar o nome de tutores, por meio da análise de currículo e/ou outras modalidades”.

92. O tutor desempenha importante papel nos sistemas de EAD, exercendo a função de mediador pedagógico e atuando de forma a facilitar a aprendizagem dos estudantes. É fundamental, pois, que esse profissional seja detentor de formação e de capacidade mínimas para garantir o pleno exercício de suas atribuições.

93. As entrevistas com técnicos da SEB, os questionários enviados às universidades, bem como a análise de relatórios de avaliação final do Pró-Letramento enviados pelas universidades ao MEC demonstraram oportunidade de aperfeiçoamento no processo de seleção dos tutores no que tange às competências mínimas exigida para o desempenho de seu papel e à caracterização do seu perfil profissional.

94. A Resolução FNDE/CD n.º 48/2006, que regulamenta as bolsas pagas no âmbito do Pró-Letramento, em seu art. 4º, ao tratar das competências da SEB e da SEED, afirma que essas secretarias deverão “definir, em conformidade com as diretrizes do programa, os critérios para a seleção dos bolsistas, a serem aplicados pelos sistemas de ensino”.

95. A Resolução FNDE/CD n.º 48/2006, ao mencionar as competências do professor-tutor, diz que o mesmo deve:

- a) participar dos momentos presenciais dos cursos de formação; b) realizar todas as atividades previstas no curso de formação continuada de tutores do Pró-Letramento; c) informar alterações cadastrais e mudanças nas suas condições para inscrição e permanência no curso de formação; e d) controlar a frequência dos professores cursistas, passando às universidades essas informações.

96. Segundo o Guia Geral do Pró-Letramento, os tutores devem ser escolhidos considerando sua “experiência profissional e formação acadêmica”, entretanto, de acordo com os relatórios das universidades formadoras, muitos municípios escolhem os tutores por indicação política, afinidade, entre outros critérios que acabam prejudicando o desenrolar do programa. Nesses relatórios evidenciou-se também que, em vários estados, alguns tutores afirmaram ter dificuldade em compreender o conteúdo do material didático. De acordo com esses relatórios, os tutores e coordenadores chegam à formação sem entender o funcionamento do projeto. Inclusive há tutores que não sabem em que área atuará.

97. No relatório enviado pela UFMG, consta como um dos pontos negativos do curso de formação os critérios de seleção adotados por alguns municípios para indicação dos tutores:

- Nos municípios em que prevalece o favorecimento político como critério de indicação, em detrimento da qualificação profissional e/ou do envolvimento dos tutores em outros projetos de formação na área de alfabetização, foi comum ocorrer situações de dispersão e de desinteresse desses profissionais nas dinâmicas e atividades propostas.

98. A UFMG informou ainda que a falta de preparação dos tutores para executar e propor tarefas de formação nos seus municípios levou à elaboração de material didático complementar: “Essa necessidade surgiu ao ser identificada a recorrente demanda dos cursistas por orientações que definissem seu papel [do tutor]”.

99. Por meio de ofícios e mensagens eletrônicas, universidades integrantes da Rede e/ou do Pró-Letramento destacaram a falta de observância, pelos sistemas de ensino, dos critérios para seleção de tutores, uma vez que, nem sempre, os indicados apresentam condições de desenvolver os trabalhos. A UEPG, por exemplo, afirmou que “nem sempre o tutor escolhido para o Pró-Letramento, na área de Alfabetização e Linguagem, é formado em Letras ou Pedagogia, com experiência de docência nas séries iniciais do Ensino Fundamental” (Ofício NUTEAD/CEFORTEC n.º 81/2008). A Unisinos (Ofício NUPE n.º 113/08) e a Unicamp (Ofício CEFIEL n.º 150/08) afirmaram que nem todos os municípios se pautam pelo critério de o tutor estar em sala de aula ou diretamente ligado a esse ambiente, e que o critério da indicação política e não técnica tem se revelado em alguns casos. Esse fato provoca a substituição de tutores nos seminários seguintes à formação inicial. Cabe destacar a atuação da Secretaria de Educação do Estado de Sergipe nesse processo, que elaborou um edital de seleção de tutores, e todos os aprovados foram designados por Portaria.

100. Considerando a relevância do processo de seleção de tutores para a efetividade da ação, sugere-se recomendar a SEB que explicita as atribuições e o perfil dos tutores previstas na Resolução FNDE n.º 48/2006 e no Guia Geral do Pró-Letramento.

2.1.6. *Objetivos da Rede Nacional de Formação de Professores*

101. Constatou-se falta de definições quanto à condução do processo de execução da Rede Nacional de Formação de Professores, até mesmo os objetivos a serem alcançados por essa iniciativa quanto à formação de professores não foram devidamente definidos.

102. Atribui-se essa situação às deficiências encontradas no Edital n.º 01/2003 – SEIF/MEC, relativas à extensão das atribuições das universidades na execução das ações apoiadas pelo MEC no âmbito da Rede Nacional de Formação Continuada de Professores, às metas de atendimento do programa e a seus objetivos. Pela proposta instituída por meio da Portaria/MEC n.º 1.403/2003, a formação deveria ser parte integrante do sistema de certificação de professores. Como essa iniciativa não obteve adesão da categoria, a Rede passou por processo de adaptação quanto a sua atuação.

103. O Edital n.º 01/2003 – SEIF/MEC, ao tratar das ações apoiadas pelo MEC, registra: “Desenvolvimento de programas e cursos de formação continuada de professores e gestores para as redes de educação infantil e fundamental, a distância e semipresenciais, incluindo a elaboração de material didático para a formação docente”.

104. Segundo interpretação repassada à equipe pelos técnicos e gestores entrevistados, essa redação fortaleceu o entendimento de que o Edital propôs o desenvolvimento de programas e cursos de formação continuada e não a execução dessas ações. Daí decorre o fato de que as ações de elaboração e confecção de material didático predominaram sobre as ações de execução dos cursos nos convênios da Rede referentes ao primeiro edital, com prazo de vigência de 2005 a 2008. Não há, nem mesmo, definição do número de horas padrão para os cursos ofertados no âmbito da Rede.

105. O E-mail n.º 002/2007-COPFOR-REDE/DPE/SEB, enviado em pela Coordenação-Geral de Política de Formação, para as universidades integrantes da Rede 29/01/2007, menciona que:

Considerando que já estamos no 3º ano de trabalho efetivo da Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica, que os recursos dos primeiros anos foram concentrados na organização e aquisição de equipamentos para os centros e na elaboração de materiais, e, ainda, não termos atingido a meta de atendimento posta no início do programa, e por constantes questionamentos a respeito de poucos convênios firmados com os sistemas de ensino, solicitamos que, ao elaborarem o PTA/2007, destinem 50% dos recursos para a formação de tutores e/ou professores.

106. Um ponto positivo, que merece destaque e que decorreu da publicação do Edital n.º 01/2003-SEIF/MEC, refere-se à criação de vários núcleos nas universidades e à aproximação dessas instituições da realidade dos estados e municípios.

107. Conforme mensagem eletrônica enviada em 12/09/2008, a PUC/MG afirmou que o centro de formação foi criado a partir da seleção da proposta apresentada como resposta ao Edital n.º 01/2003-SEIF/MEC. Seu projeto foi, então, submetido e aprovado pelo Conselho Universitário, em sua 126ª reunião, em 25/05/2004. Dentro do escopo das ações estabelecidas pela Rede, o centro tem realizado suas atividades nos campos do desenvolvimento de programas e cursos de formação continuada de professores, incluindo a produção de material didático, e do desenvolvimento de projetos de formação de tutores.

108. De acordo com a mensagem eletrônica enviada pela PUC/SP, em 15/09/2008, a criação do centro foi conseqüência da adesão à Rede, o que oportunizou a elaboração de um projeto pedagógico, que passou a orientar ações de formação continuada de professores com maior unidade pedagógica.

109. Consoante a mensagem eletrônica enviada pela UFPR, em 15/09/2008, ao aderir à Rede, observou-se uma evolução lenta. Houve um período de adaptação para conhecer a demanda e adaptar o trabalho a ser desenvolvido, deparando-se com realidades diferentes em cada região. Hoje, a experiência do centro demonstra a grande necessidade de investimento e aperfeiçoamento da temática da avaliação das práticas educativas nas diversas áreas do conhecimento. Observou-se também que, durante todo esse período, dentre as diversas áreas solicitadas pelos professores para a realização de cursos, é recorrente a temática sobre avaliação.

110. Merece destaque o fato de que, em alguns municípios atendidos pela Rede, as ações de formação continuada provocaram discussões e aperfeiçoamento no coletivo das escolas. A Unisinos apresentou dois exemplos: a) o Município de Palmeira das Missões/RS mobilizou-se, com o apoio do Centro, e encaminhou projeto, a fim de recuperar as nascentes dos rios e riachos do município, que foi desenvolvido em conjunto com os alunos e com a comunidade do município; b) no Município de São Lourenço do Oeste/SC, os alunos e professores em capacitação firmaram parceria com a Secretaria do Meio Ambiente e fizeram trabalho de conscientização da comunidade escolar e civil a respeito da escassez de água devido ao mau uso e ao desmatamento regional, chegando à proposta de ação (Ofício NUPE n.º 113/08).

111. Segundo o Ofício NUTEAD/CEFORTEC n.º 81/2008 da UEPG, para aumentar o impacto das ações, vários municípios foram orientados a elaborar Plano Municipal de Educação, com diretrizes na área de formação continuada de professores.

2.2. Organização dos cursos

2.2.1. Monitoramento do Acórdão n.º 1098/2006- TCU- Plenário

112. O relatório da auditoria realizada em 2005 indicou pontos a serem aperfeiçoados na organização dos cursos, como: adequação do período de realização; divulgação da programação, local e horário; e disponibilidade de material para todos os participantes. As experiências de cursos realizados por módulos com intervalos foram consideradas proveitosas. Isso porque, além de não haver uma ruptura tão grande da rotina de aulas, os professores tiveram a oportunidade de colocar em prática os novos conteúdos e, ao retornar aos módulos, trocar experiências e dúvidas com seus colegas e com os instrutores do treinamento.

113. Quanto à Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica, à época da realização da auditoria, os municípios que demonstraram ter conhecimento de seus serviços entendiam que o custo de sua utilização inviabilizaria os municípios pequenos de usufruírem do seu serviço, haja vista serem mais elevados do que os praticados no mercado.

114. Tendo em vista tal situação, o Acórdão 1098/2006-TCU-Plenário recomendou aos gestores responsáveis as seguintes medidas:

À SEB que:

9.1.4. Oriente os dirigentes estaduais e municipais de educação a organizar os cursos de capacitação de professores em módulos, levando-se em conta a série e a disciplina em que o professor leciona, e mantendo-se conformidade à carga horária mínima de formação por professor exigida (...).

Ao FNDE que:

9.2.3. Faça constar dos Termos de Convênio a obrigatoriedade dos convenientes de dar ampla divulgação da ação de formação continuada de professores em todas as escolas da rede pública, informando a organização do curso (horário, local, período, carga horária, programação, etc.), o período de inscrição e os critérios de seleção dos candidatos.

9.2.4. Busque adequar o prazo de vigência dos convênios que tenham por objeto ações de capacitação de professores à observância do calendário escolar, de forma a minimizar as dificuldades de participação do professor no treinamento (...).

Recomendação 9.1.4 – Implementada

Recomendação 9.2.3 – Implementada

Recomendação 9.2.4 – Não foi possível manifestar opinião

115. A recomendação 9.1.4 pode ser considerada implementada tendo em vista a organização que foi dada aos cursos do Pró-Letramento: módulo inicial presencial, de 8 a 20 horas de duração; encontros semanais ou quinzenais, com duração de 4 ou 8 horas, com o tutor responsável, num total de 64 horas; e realização de atividades individuais (média de 2 horas semanais), num total que complete a carga mínima exigida de 120 horas.

116. A recomendação 9.2.3 pode ser considerada implementada. A Diretoria de Programas e Projetos Educacionais do FNDE informa que, nos Termos de Convênio que

tratam da formação continuada de professores, está especificada a obrigatoriedade de que os convenientes dêem ampla divulgação dos cursos nas escolas. Em consulta aos normativos expedidos pela autarquia que orientam a apresentação, a seleção e o apoio financeiro a projetos para a formação continuada de profissionais da rede pública de educação básica, a exemplo da Resolução CD/FNDE nº 17, de 08/04/2009, observou-se que consta como obrigação dos proponentes:

apresentar organização prevista do curso (horário, local, período, carga horária, programação etc.), o período de inscrição, os critérios de seleção dos(as) candidatos(as), bem como as estratégias que garantam a ampla divulgação da formação, sendo recomendada a inscrição por escolas de um conjunto de professores(as) como forma de dar sustentabilidade e capilaridade às mesmas.

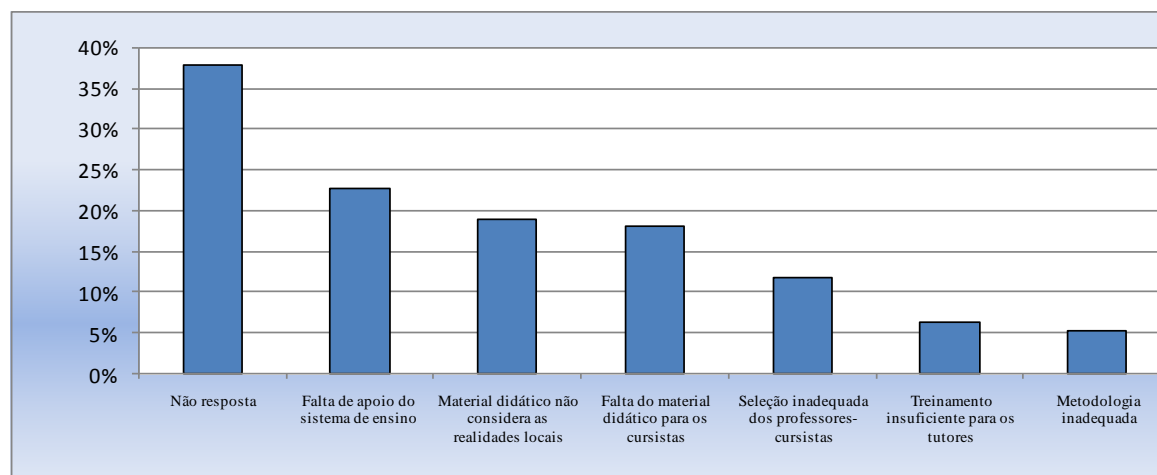
117. Sobre o aspecto objeto da recomendação 9.2.4, as informações obtidas pela equipe de monitoramento foram insuficientes para emitir um juízo a respeito de sua implementação. A fonte de informação ficou restrita à pesquisa com os tutores do Pró-Letramento. Teve-se que 34% dos repondentes fizeram restrição quanto à adequação do calendário do curso para a participação dos cursistas. Outro ponto avaliado, a ampla divulgação dos cursos para os professores, mostrou-se insatisfatório para 44% dos entrevistados.

2.2.2. Suporte material e logístico

118. Foram verificadas dificuldades com o aporte logístico aos cursos ações de formação continuada. Por meio de visitas *in loco*, de reclamações feitas por telefone e e-mail e de questionários entregues na avaliação final dos cursos, o MEC percebeu que, em vários estados, a logística para realização dos cursos do Pró-Letramento não é adequada. São comuns as observações de que há secretarias que não disponibilizam recursos para oferecer lanche, nem materiais de consumo no período dos cursos; e de que há municípios que não disponibilizam diárias para os tutores durante a formação inicial, que, em geral, ocorre nas capitais.

119. Em pesquisa realizada pelo TCU, os tutores do Pró-Letramento foram demandados acerca dos pontos fracos do curso, os quais impediram melhor aproveitamento por parte dos cursistas. O Gráfico 6 demonstra que, entre aqueles que se manifestaram, 23% apontaram a falta de apoio do sistema de ensino como maior dificuldade.

Gráfico 6 – Percepção acerca dos pontos fracos dos cursos do Pró-Letramento.



Fonte: Pesquisa via e-mail com tutores do Pró-Letramento (agosto/2008).

120. A mesma pesquisa apresentou observações que corroboram a falta de contrapartida de parte dos municípios com a infra-estrutura necessária para a execução do programa. Conforme relato:

A Secretaria Municipal de Educação se preocupou em fazer toda a parte burocrática, como adesão ao programa pró-letramento, selecionar o tutores e a coordenadora, mas no dia-a-dia, no desenvolvimento do trabalho foi muito omissa, não fornecendo o material necessário requisitado pelo tutor para ser usado em cada encontro da formação dos cursistas.

121. Manifestaram-se ainda no sentido de que:

Faltam recursos para que os tutores municipais se sintam estimulados a dar continuidade ao curso (revezamento) pelos seguintes motivos: a ajuda de custo oferecida aos tutores é irrisória para o trabalho que eles fazem; os horários contra-turnos dificultam a participação dos professores com dois vínculos e dos professores da zona rural.

122. Os relatórios de avaliação final do Pró-Letramento, enviados pelas universidades ao MEC, evidenciaram que, em vários estados, os tutores reclamam da dificuldade de acesso à Internet. Também foi possível constatar que, muitas vezes, o local de realização dos encontros de formação dos tutores não dispõe de infra-estrutura adequada às atividades desenvolvidas. Além disso, foram detectadas várias reclamações dos tutores em relação ao não custeio de passagens, hospedagens e alimentação pelos municípios.

123. A UEPG, na semana de formação inicial em Alagoas, relatou que “vários tutores salientaram em suas avaliações que o local escolhido para a realização da semana de formação não foi adequado”. Além disso, “Salas de aula precárias, sem ar condicionado, ventiladores barulhentos, carteiras escolares desconfortáveis e empoeiradas. As salas estavam desativadas, pois seriam reformadas”.

124. Questionados sobre as dificuldades para articulação das ações da Rede e do Pró-Letramento com os municípios, os Centros, em geral, destacaram a falta ou insuficiência do aporte da contrapartida exigida, não necessariamente financeira, mas de recursos humanos, carga-horária, entre outros. Afirmaram que muitos municípios não garantem, nem mesmo, as

condições institucionais para que os professores realizem sua formação em serviço, com a liberação de horas para dedicação aos cursos semipresenciais, principalmente na fase a distância. (UEPG-Ofício NUTEAD/CEFORTEC n.º 81/2008; PUC/MG-mensagem eletrônica de 12/09/2008; Unicamp-Ofício CEFIEL n.º 150/08; UFAM-Ofício n.º 106/2008-Cefort).

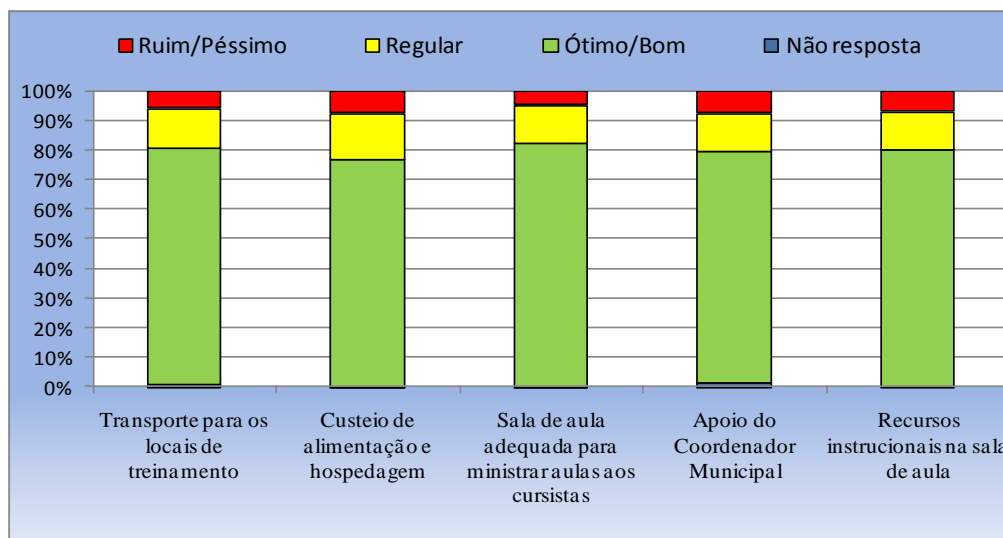
125. Questionada acerca das dificuldades de participação dos professores cursistas nas atividades do Pró-Letramento, a Unicamp citou como principal empecilho o fato de que:

Alguns municípios inicialmente aderem ao programa, mas no momento de dar suporte e apoio para os tutores realizarem os cursos, não apresentam condições mínimas de trabalho. Não afastam os professores da sala de aula quando suas turmas aumentam, por exemplo. Às vezes os tutores fazem o curso por vontade própria. Outras vezes, o município fica sem o programa por que não dá condições para que ele aconteça. (Ofício CEFIEL n.º 150/08)

126. Apesar dessas situações, a PUC/MG verificou que, em alguns sistemas de ensino, a contabilidade das horas de formação é incluída como um dos elementos para progressão salarial dos professores, o que constitui um importante incentivo para a formação continuada dos docentes (mensagem eletrônica de 12/09/2008).

127. Na pesquisa realizada pelo TCU observou-se que, aproximadamente 20% dos tutores entrevistados consideraram o suporte material e logístico disponibilizados pelos municípios como não satisfatórios. Os itens alimentação e hospedagem foram os apontados como de maior dificuldade (Gráfico 7).

Gráfico 7 – Percepção acerca do suporte material e logístico nos cursos do Pró-Letramento.



Fonte: Pesquisa via e-mail com tutores do Pró-Letramento (agosto/2008).

128. Como causa principal desses problemas foi apontado o fato dos municípios ainda não perceberem que são parceiros de uma política de formação continuada e, não, receptores de programas do MEC, conforme registrado nas informações prestadas pelos Centros de Formação.

2.2.3. Conteúdo do material didático

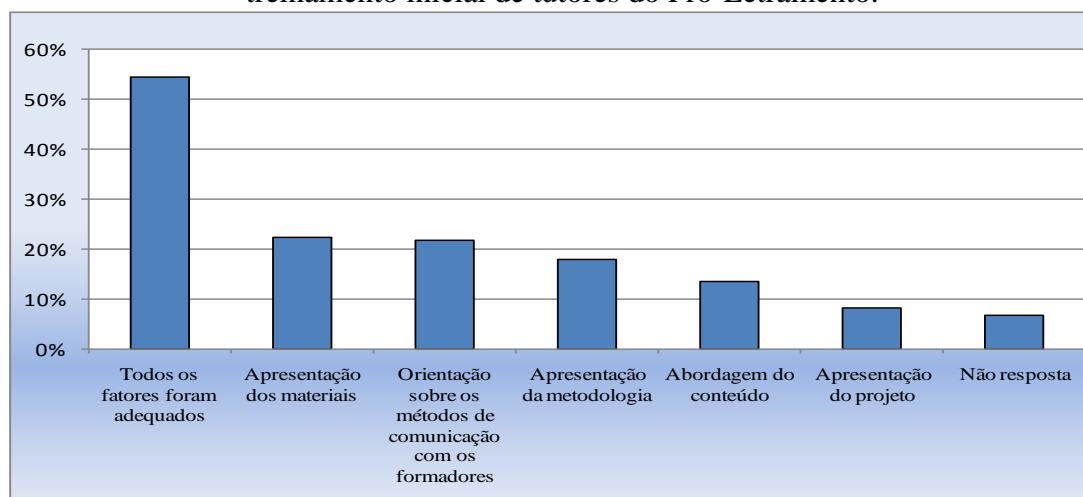
129. Evidenciou-se necessidade de maior discussão do conteúdo do material didático nos encontros presenciais com os tutores, tendo em vista a dificuldade de sua interpretação por parte dos professores cursistas.

130. Em razão do caráter semipresencial do Pró-Letramento, é pertinente observar o que diz a literatura sobre ensino a distância. Grande parte dessa literatura enfatiza os meios de comunicação mais modernos, como televisão, vídeo, Internet, entretanto, segundo Rumble (2003), o material impresso ainda é dominante. Além do baixo custo, a facilidade de produção, distribuição, utilização e acesso aos estudantes justificam esta preferência.

131. Segundo Rumble (2003), uma gestão eficiente e eficaz dos sistemas de ensino a distância apresenta um conjunto de variáveis que precisam ser controladas. Entre essas variáveis está a elaboração de cursos, que por sua vez, deve considerar os comentários dos tutores sobre o material pedagógico e o número de reclamações enviadas pelos estudantes sobre o conteúdo do curso.

132. Por meio da pesquisa realizada pelo TCU com os tutores do Pró-Letramento, teve-se 38% dos respondentes apresentando restrições quanto à adequação e suficiência da etapa inicial de capacitação. O Gráfico 8 apresenta os assuntos que não foram abordados adequadamente no treinamento. Mais da metade dos respondentes (55%) considerou todos os fatores adequados. Os demais, em face das opções apresentadas na pesquisa, manifestaram-se, de forma restritiva, sobre a apresentação do material e da metodologia do curso de formação, orientação sobre os métodos de comunicação e maneira de abordagem do conteúdo.

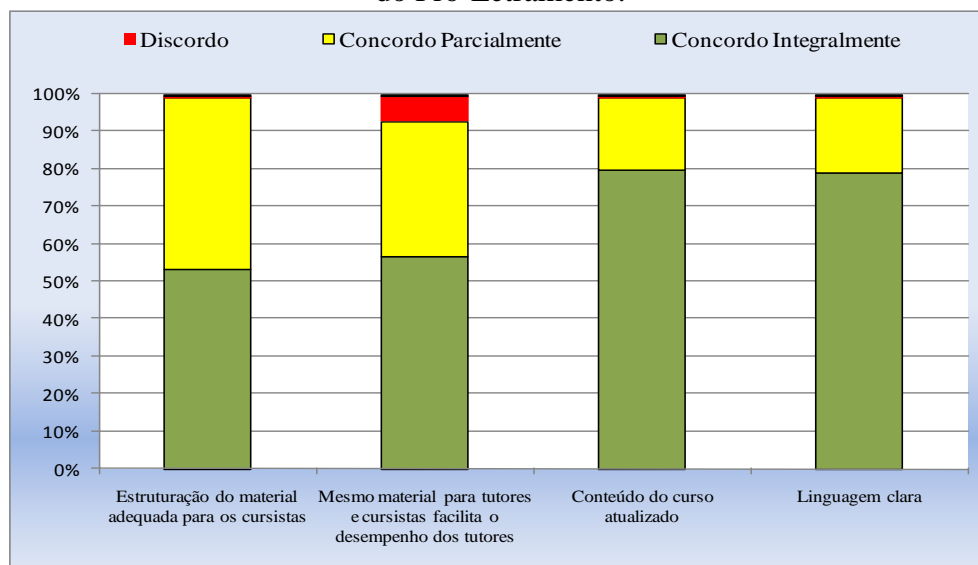
Gráfico 8 – Assuntos que não foram abordados adequadamente durante o treinamento inicial de tutores do Pró-Letramento.



Fonte: Pesquisa via e-mail com tutores do Pró-Letramento (agosto/2008).

133. Os tutores foram questionados, ainda, acerca de aspectos relacionados ao conteúdo do material didático do Pró-Letramento. O Gráfico 9 apresenta as respostas dos entrevistados às perguntas realizadas.

Gráfico 9 – Percepção dos tutores acerca do conteúdo do material didático do Pró-Letramento.



Fonte: Pesquisa via e-mail com tutores do Pró-Letramento (agosto/2008).

134. Ressalte-se que 80% dos entrevistados consideraram o conteúdo do curso atualizado e a linguagem empregada, clara e objetiva. Por outro lado, 46% dos entrevistados afirmaram que a forma pela qual o material didático foi projetado e estruturado não está adequada para a realidade dos professores cursistas.

135. Sobre as dificuldades enfrentadas pelos alunos com relação ao conteúdo do material didático, o comentário a seguir corrobora a opinião de uma boa parcela dos entrevistados:

No desenvolvimento das duas etapas do curso, observei dificuldades dos professores-cursistas, pois a maioria dos professores é ou está cursando pedagogia, a qual, não prepara adequadamente para o professor atuar em sala de aula com a disciplina de matemática. Os livros didáticos são escolhidos por todos, mas as opções apresentam uma seqüência matemática que fica distante da realidade dos professores e dos alunos. (Depoimento de tutor do Pró-Letramento)

136. Em entrevista, os tutores do estado de Sergipe mencionaram a necessidade de aprofundamento dos cursos, a fim de dar aos tutores um conhecimento diferenciado em relação ao dos cursistas. Mais de 30% dos que responderam à pesquisa concordaram, em parte, com esta percepção. Os relatórios de avaliação final do Pró-Letramento, enviados pelas universidades ao MEC, evidenciaram que, em vários estados, os tutores reclamam de mais tempo a fim de melhor discutir o conteúdo dos fascículos.

137. A UEPG, no relatório sobre a formação inicial em Alagoas, afirmou que “na opinião de alguns tutores, a carga horária destinada a cada fascículo foi insuficiente”. Acerca da formação inicial na Bahia, a UEPG relatou como ponto negativo “a falta de tempo para um trabalho mais aprofundado com os fascículos e, sobretudo, para uma maior interação com os cursistas, cujos relatos de experiências tiveram, por vezes, que ser abreviados”.

138. A UFMG, no relatório acerca da formação inicial no Ceará, colocou como ponto negativo o fato de que “a carga horária presencial é considerada insuficiente para cumprir os objetivos de formação”, afirmando que isso se deve à “heterogeneidade da formação dos cursistas e, em muitos casos, suas precárias experiências com classes de alfabetização”. Além desses aspectos, verificou-se também que:

O número significativo de volumes que compõem a coleção do Pró-Letramento, a diversidade de suas temáticas e a existência de diferentes níveis de complexidade no tratamento dado em cada um desses volumes apontaram para a necessidade de um tempo maior que favoreça o estudo de seus diferentes conteúdos.

139. Em face do exposto, considera-se oportuno recomendar à SEB que, em conjunto com os centros de formação que compõem a Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica, procedam à avaliação do conteúdo dos fascículos, à suficiência da carga-horária da programação do treinamento dos tutores e à adequação do material didático ao perfil dos professores cursistas no âmbito do Pró-Letramento.

2.2.4. Distribuição do material didático

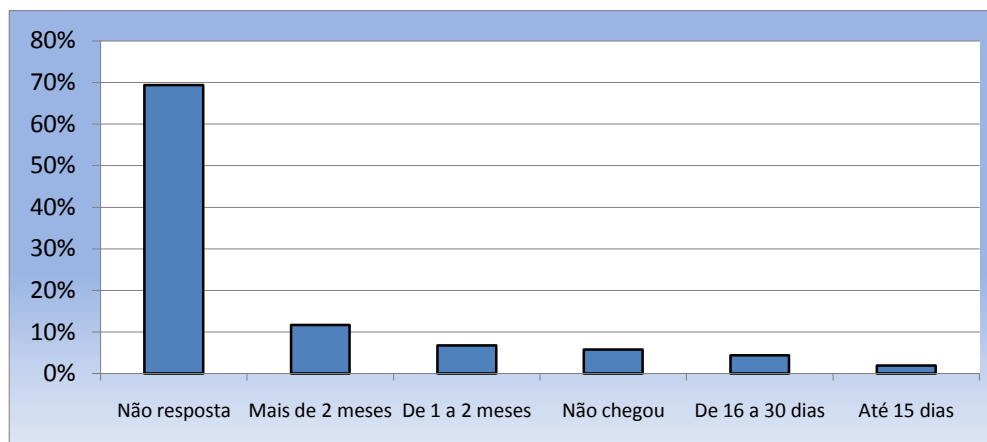
140. Constataram-se atrasos no envio do material didático do Pró-Letramento para os professores cursistas. Ademais, não há uma sistemática de controle institucionalizada sobre o repasse desse material, tendo em vista as constantes mudanças na estratégia da sua distribuição ocorridas desde 2005.

141. Segundo Rumble (2003), uma gestão eficiente e eficaz dos sistemas de ensino a distância exige que, na oferta dos cursos, seja observada a distribuição do material em tempo hábil. Nesse tipo de sistema, o material pedagógico e a tecnologia substituem a presença constante do professor. Conforme o mesmo autor, os gestores do ensino a distância, ao produzirem o material didático, devem considerar alguns aspectos essenciais: a) a capacidade de produção deve ser adaptada à demanda; b) a estimativa de futuras necessidades depende de um programa com definição do número de cursos, dois ou três anos antes que os professores comecem a trabalhar; c) os professores [autores] devem adaptar-se ao calendário de produção. Cita ainda que “É preciso lembrar que um certo nível de planejamento e programação é necessário – senão, o material pedagógico teria pouca chance de ser produzido a tempo, conforme as normas estabelecidas”.

142. Os relatórios de avaliação final do Pró-Letramento enviados pelas universidades ao MEC evidenciaram que, em vários estados, os tutores afirmaram haver atraso na entrega de material didático aos cursistas. Como ponto negativo da formação inicial dos tutores, a UEPG relatou a “desmotivação de alguns tutores e a reclamação da grande maioria quanto ao atraso do material: dos quase cem municípios que aderiram ao Pró-Letramento, apenas cerca de 40% deles havia recebido os fascículos 1 e 2 e iniciado o curso. Outros receberam parcialmente o material, em número insuficiente para começar a formação”.

143. Na pesquisa realizada pelo TCU, 31% dos tutores afirmaram que o material para a realização dos cursos não chega aos cursistas antes do início das aulas. Observa-se que, destes, 12% afirmaram que o material chega com mais de 2 meses de atraso (Gráfico 10).

Gráfico 10 – Tempo médio de atraso no envio do material didático para tutores e cursistas do Pró-Letramento.



Fonte: Pesquisa via e-mail com tutores do Pró-Letramento (agosto/2008).

144. Segundo informação da Coordenação-Geral de Formação de Professores da SEB, as primeiras formações foram marcadas sem que o material tivesse sido reproduzido. Para não adiar as datas já divulgadas para início dos cursos, os técnicos do MEC reproduziram os fascículos 1 e 2 do material e enviaram aos municípios participantes. A licitação atrasou e o material impresso acabou também chegando atrasado aos municípios, que já estavam esperando meses para dar continuidade ao projeto, o que fez com que em alguns locais, o trabalho fosse interrompido.

145. Sobre esse assunto, merece destaque a indefinição de estratégia de controle sobre a distribuição do material didático do Pró-Letramento pelo MEC. No primeiro momento, o MEC estocava o material e o enviava de acordo com a demanda. Posteriormente, a aquisição e distribuição do material saíram do MEC e ficaram sob a responsabilidade do FNDE. Em julho de 2007, o FNDE celebrou contrato para o fornecimento de kits de materiais didáticos para o Pró-Letramento⁴, compreendendo a produção gráfica dos materiais, acabamento, formação dos kits, embalagem, manuseio e entrega nas escolas públicas de 1^a a 4^a série do Ensino Fundamental e em Brasília/DF.

146. Na distribuição de 2007, o MEC optou por enviar o material didático para todos os professores em exercício, independentemente de estar ou não fazendo o Pró-Letramento. A distribuição levou em conta dados do Censo Escolar divulgado pelo INEP. Essa atitude ocasionou manifestações de municípios que receberam menos materiais que o previsto, além de materiais que não chegaram às mãos dos professores. Houve diretores de escolas que não entregaram o material aos docentes e houve também problema na distribuição, com os kits chegando de forma incompleta. Dessa forma, estados que entraram no projeto ficaram sem material (SOUZA, 2008). A ocorrência desses problemas foi ratificada pelos técnicos da Coordenação-Geral de Formação de Professores da SEB durante entrevista com a equipe de monitoramento.

147. Em 2008, a estratégia de distribuição novamente é alterada. O material passa a ser enviado para as secretarias de educação dos estados, sob cuja responsabilidade ficará a

⁴ Esse contato previu a confecção de 749.000 kits, sendo a metade para alfabetização e linguagem e a outra metade para matemática. Além disso, foram confeccionados 4.000 manuais para os tutores das duas disciplinas.

distribuição para os municípios e escolas que ainda não o receberam. Não foi apresentada nenhuma sistemática de controle sobre esse processo.

148. O constante atraso no envio do material didático deve-se a deficiências no planejamento quanto à logística de distribuição, a falta de controle no recebimento dos materiais, bem como a erros de estimativa da demanda de atendimento do Pró-Letramento. Essa situação, como já mencionado, provoca interrupções e/ou atrasos no início dos cursos.

149. Ante o exposto, julga-se pertinente recomendar à SEB que institua estratégia de distribuição do material didático para os cursos do Pró-Letramento que permita manter o controle do envio e do recebimento desse material e garantir que os participantes do programa o recebam tempestivamente ao início dos programas de formação.

2.3. Controle e monitoramento das ações

2.3.1. Monitoramento do Acórdão n.º 1098/2006- TCU- Plenário

150. À época de realização da auditoria que deu origem a este monitoramento constatou-se desconhecimento pela gerência da ação quanto à efetividade da capacitação recebida pelo professor para melhorar as condições de sua atuação profissional. A ausência dessas informações afeta o processo de tomada de decisão e impede a prestação de contas à sociedade sobre os resultados da ação de governo. Foram levantadas também fragilidades e deficiências nos controles administrativos.

151. São objeto de monitoramento nessa área 12 deliberações do Acórdão n.º 1098/2006-Plenário, entre elas a recomendação de que a SEB acompanhasse nove indicadores de desempenho, os quais estão arrolados no Apêndice E. As deliberações foram:

À SEB que:

9.1.9. Faça constar, dos manuais, cartilhas, ofícios (...), a necessidade de observância da tabela de hora-aula do Sindicato dos Docentes do Ensino Superior (ou outro referencial que o MEC julgar mais conveniente) para o cálculo dos custos relativos à contratação e pagamento dos instrutores.

9.1.10. Institua os indicadores de desempenho constantes na Tabela 7 do Relatório de Auditoria (...)

9.7. Articule grupo de contato de auditoria, com participação de técnicos daquela Secretaria e do FNDE, além do Assessor Especial do Controle Interno do Ministério da Educação, bem como convide também representante da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria Geral da União para atuarem como canal de comunicação com este Tribunal, com o objetivo de facilitar o acompanhamento da implementação das determinações e recomendações constantes deste Acórdão.

Ao FNDE que:

9.2.5. Padronize procedimentos e relatório de supervisão técnica sobre os cursos de formação ministrados, de forma a incluir na avaliação: a) a implementação das metas e objetivos estabelecidos no Plano de Trabalho; b) as condições oferecidas para o professor participar do curso; c) a transparência dos critérios de divulgação do curso e seleção dos beneficiários; d) a observação da carga horária mínima de capacitação por professor; e) a qualidade do material didático fornecido; f) o perfil da empresa e dos instrutores

contratados, assim como da conformidade de sua contratação em relação às normas de licitação vigentes (...).

9.2.6. Exija dos convenientes, no momento da prestação de contas dos convênios a apresentação de justificativa quando da dispensa ou inexigibilidade de licitação na contratação de empresa ou profissional para ministrar cursos ou atividades de capacitação.

9.2.7. Institua frequência mínima obrigatória para os programas de formação continuada de professores (...).

9.2.8. Aperfeiçoe o sistema SAPE, utilizado como suporte ao cadastro e gerenciamento informatizado de projetos educacionais (...).

9.2.9. Aperfeiçoe o ambiente de controle da autarquia, instituindo manual de normas, rotinas e procedimentos, atualizado e disponível aos seus servidores e empregados, de funcionamento das unidades administrativas envolvidas no processo de habilitação, análise, aprovação, monitoramento e prestação de contas dos projetos educacionais, incluso os princípios de condutas morais e éticos que devem ser observados.

9.4.1. Em atendimento ao art. 19 da IN/TCU nº 49/2005, faça constar dos termos de Convênio que vierem a ser celebrados com municípios, estados, ou entidades receptoras de recursos do Orçamento Geral da União, tendo como objeto ações de capacitação de professores, a exigência de que os convenientes mantenham sob sua guarda, durante o prazo mínimo de dez anos após o término da vigência do convênio, relação com o nome do beneficiário que participou da capacitação, o cargo público que ocupava a época do treinamento, a escola em que lecionava, assim como a apuração de sua frequência nas atividades do curso e a carga horária total de treinamento recebida, devendo essas duas últimas informações ser discriminadas por módulo, se assim o curso for estruturado.

9.4.2. Apure, para os convênios voltados à formação continuada de professores celebrados em 2004, a ocorrência de irregularidades quanto ao fiel cumprimento da carga horária mínima de 80 horas/aula de capacitação por professor definida no Manual de Orientações para Assistência Financeira a Programas e Projetos Educacionais – 2004, aprovado pela Resolução CD/FNDE nº 5/2004, determinando aos responsáveis a adoção de providências corretivas para sanar as impropriedades porventura levantadas.

À SEB e ao FNDE que:

9.6. Remetam a este Tribunal, no prazo de 60 dias, a contar da publicação deste Acórdão, Plano de Ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das respectivas recomendações e determinações prolatadas pelo TCU, com o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas (precedente: Acórdão TCU nº 1.784/2005 - Plenário, Ata nº 43/2005, Sessão de 9/11/2005)

À Secretaria Federal de Controle Interno que:

9.5. Com fulcro no inciso I do art. 18 da IN/TCU nº 49/2005, que, ao fiscalizar os Convênios firmados com o FNDE, cujo objeto seja o financiamento de ações de formação continuada de professores, inclua item específico acerca dos processos licitatórios realizados para a contratação de empresas ou profissionais que ministram cursos ou atividades de capacitação, de forma a detectar ou evitar ocorrências de vícios ou irregularidades decorrentes de dispensa ou inexigibilidade de licitação, verificando, em especial, se houve afronta ao princípio constitucional da isonomia.

Recomendação 9.1.9 – Não implementada

Recomendação 9.1.10 – Não implementada

152. Não foram implementadas as Recomendações 9.1.9 (formalização dos critérios para cálculo de custos das despesas previstas nos planos de trabalho) e 9.1.10 (acompanhamento de indicadores de desempenho), ambas encaminhadas à SEB.

Recomendação 9.2.6 – Não foi possível manifestar opinião

Recomendação 9.2.9 – Em implementação

Determinação 9.5 – Não foi possível manifestar opinião

153. A recomendação 9.2.9 (instituição de rotinas de controle pelo FNDE) foi considerada como em implementação. Por meio Ofício nº 359/2009/DIRPE/FNDE/MEC, de 06/04/2009, a autarquia informa que faz ampla divulgação, na internet e intranet da instituição, dos seguintes documentos relacionados aos trâmites e normas de assistência financeira concedida pela autarquia e de orientações e normas quanto à conduta profissional de seus servidores e colaboradores: a) Manual de Assistência Financeira a projetos educacionais (publicado anualmente por meio de resoluções); b) Código de Ética dos Servidores do FNDE (Portaria nº 283, de 05/12/2008); e c) Regimento Interno e relação de unidades da autarquia. Consta ainda como em desenvolvimento o Manual de Monitoramento e Avaliação de Convênios, que faz parte do esforço da instituição em aperfeiçoar suas rotinas e procedimentos.

154. Com as informações levantadas durante o monitoramento, não foi possível emitir juízo de valor sobre a implementação da Recomendação 9.2.6 (controle de despesas de convênio realizadas com dispensa ou inexigibilidade) e da Determinação 9.5 (fiscalização de despesa de convênios na área de formação de professores pela Secretaria Federal de Controle Interno). Mesmo com a mudança de concepção lógica da forma de execução das ações de formação continuada de professores em relação àquela em vigor em 2005, época da auditoria, entende-se que essas deliberações continuam válidas. Assim, sem prejuízo às conclusões emitidas ao longo deste relatório e considerando a importância da continuidade do trabalho de monitoramento das ações de formação de professores por esta Corte de Contas, tais deliberações deverão ser objeto de melhor avaliação no próximo trabalho.

Recomendação 9.2.5 – Deixou de ser aplicável

Recomendação 9.2.8 – Deixou de ser aplicável

Determinação 9.4.2 – Deixou de ser aplicável

155. O assunto objeto da recomendação 9.2.5, foi incluído na Resolução/CD/FNDE nº 23, de 29/05/2008. O fato por si só não indica a implementação da recomendação, direcionada à padronização de relatórios. Contudo, considerando a transferência de gestão das ações para a SEB e que o assunto vem sendo objeto de recomendação neste relatório, consideramos não aplicável a recomendação ao FNDE.

156. Não mais se aplica a recomendação 9.2.8, em função da instituição do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV e o Portal de Convênios, que foram instituídos pelo Decreto nº 6.170, de 25/07/2007, alterado pelo Decreto nº 6.329, de 27/12/2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. O normativo determina que a celebração, a

liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas dos convênios sejam registrados no SICONV, que será aberto ao público via internet. Quanto ao sistema SAPE, o Diretor de Programas e Projetos Educacionais, por meio do Ofício n.º 435/DIRPE/FNDE/MEC, informou melhoria no aplicativo que gera formulários no sistema.

157. Não mais se aplica a determinação de apuração de ocorrências quanto ao cumprimento da carga horária dos cursos de formação de professores pelos convenientes (item 9.4.2). Os convênios consultados à época da auditoria são do exercício de 2004, e como a apuração não ocorreu à época, os custos do controle superam os benefícios que, porventura, possam existir com essa medida, considerando que não foram indicados casos específicos a serem apurados.

Recomendação 9.2.7 – Implementada

158. O FNDE implementou a Recomendação 9.2.7 por meio da Resolução FNDE/CD n.º 48, de 29/12/2006, que estabelece orientações e diretrizes para a concessão de bolsas de estudo no âmbito do Pró-Letramento. Esta resolução dispõe que cabe à SEB e à SEED acompanhar a frequência dos professores tutores nos cursos oferecidos e enviar ao FNDE o cadastro pessoal e a relação nominal dos professores que tiveram aptos para efeito de pagamento da bolsa. Às universidades compete controlar e repassar ao MEC a frequência dos tutores, os relatórios da formação inicial e dos seminários de acompanhamento e informar ao MEC a substituição ou desistências de professores tutores. Ao Tutor, controlar a frequência dos professores cursistas, repassando às universidades essas informações.

159. A resolução prevê que o FNDE fica autorizado a suspender ou cancelar o pagamento das bolsas ao professor tutor que não cumprir com os critérios estabelecidos para o programa ou que não venha a atingir os níveis de avaliação ou frequência mínima exigidas pela SEB e pela SEED. Além disso, os critérios para a concessão, manutenção, suspensão e cancelamento de pagamento das bolsas-auxílio para os beneficiários do Pro-Letramento serão determinados pela SEED, de acordo com as diretrizes do programa, e estarão consubstanciados em documento público. Observou-se, entretanto, que as respectivas secretarias não estabeleceram a frequência mínima no Pró-Letramento.

160. Cabe ressaltar que a frequência é necessária para a autorização do pagamento no Sistema Geral de Bolsas, cuja atribuição foi transferida da SEB para a SEED, sem que os trâmites de controle estejam sendo efetivados entre as secretarias, segundo informação dos técnicos ouvidos pela equipe de auditoria. Além disso, não há documento público que disponha sobre os critérios para concessão, manutenção, suspensão e cancelamento de pagamento das bolsas-auxílio para os beneficiários do Pró-Letramento, conforme previsto na Resolução n.º 48/2006 do FNDE.

Determinação 9.4.1 – Cumprida

161. A Determinação 9.4.1, referente à guarda de documentos, foi incorporada na Resolução FNDE/CD n.º 048, de 29/12/2006, a qual fixa que os documentos que atestam a participação dos beneficiários nos cursos oferecidos pelo pró-letramento deverão ser arquivados na unidade gestora, na SEB e na SEED, pelo prazo de cinco anos, a contar da data da aprovação da prestação ou tomada de contas do FNDE. Segundo informado no Ofício n.º

Ofício nº 435/DIRPE/FNDE/MEC, esta cláusula também faz parte dos convênios gerenciados pelo FNDE.

Determinação 9.6 – Cumprida

Recomendação 9.7 – Não implementada

162. A deliberação relativa ao item 9.6 (encaminhamento de plano de ação) foi cumprida. A SEB encaminhou o Plano de Ação por meio do Ofício nº 3477/GAB/SEB, de 02/08/2007. O FNDE encaminhou os documentos via Ofício nº 435/DIRPE/FNDE/MEC. Não há informação de que tenha sido constituído o grupo de contato de auditoria previsto na recomendação 9.7 do Acórdão 1098/2006, sendo as articulações da equipe do TCU realizadas com os gestores responsáveis.

163. Em face dessas considerações, entende-se oportuno determinar à Secretaria Executiva do MEC que providencie, em conjunto com a SEB e a SEED, a instituição dos requisitos e critérios para concessão, manutenção, suspensão e cancelamento de pagamento das bolsas-auxílio para os beneficiários do Pró-Letramento, conforme previsto na Resolução nº 48/2006 do FNDE, definindo os fluxos de informação e controles a serem efetivados entre as unidades do MEC envolvidas com esse processo.

2.3.2. Sistemática de controle e monitoramento

164. Constatou-se falta de estruturação das atividades de monitoramento das ações de formação continuada. O MEC não dispõe de informações tempestivas e sistematizadas necessárias ao gerenciamento das ações do Pró-Letramento e da Rede Nacional de Formação Continuada. Em análise acerca da implementação e dos instrumentos de acompanhamento do programa, “o projeto foi sendo escrito enquanto ia acontecendo, e a maioria de suas regras foi criada no desenrolar do trabalho. Ao longo de sua implementação, foram elaborados alguns meios de acompanhamento de acordo com as necessidades que foram surgindo” (SOUZA, 2008, p.30).

165. As orientações gerais à Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica, Catálogo 2006, prevê o acompanhamento por meio de três dimensões: a) acompanhamento físico e financeiro, que consiste no monitoramento de produtos e recursos, a ser realizado pelos comitês gestores⁵ previstos nos convênios; c) acompanhamento do processo que consiste no monitoramento do efetivo cumprimento dos objetivos por meio de instrumentos encaminhados aos atores envolvidos e visitas por amostragem; e c) acompanhamento pedagógico, para assegurar a qualidade e a fidelidade dos materiais aos objetivos a que se propõem, e que deve ser realizado por especialistas.

166. É necessário ressaltar que a Coordenação-Geral de Política de Formação/SEB não dispõe de informações sobre o número de municípios, professores e cursistas efetivamente beneficiados. A equipe de auditoria trabalhou com o número de adesão ao programa, que são apenas parâmetros, em face das eventuais desistências.

⁵ Os comitês gestores são instâncias previstas nos convênios para acompanhamento das ações nos centros de formação. Conforme o guia de orientações gerais da Rede, “a execução dos convênios da Rede será gerenciada pelo MEC e acompanhada, em cada centro, por um Comitê Gestor, constituído por três membros: o coordenador do centro, um representante da universidade indicado pelo Reitor e um representante da SEB”.

167. Ressalte-se também que a referida Coordenação-Geral não dispõe de acesso a lista de tutores do Pró-Letramento constante do Sistema Geral de Bolsas, a qual vem sendo acompanhada pela SEED, que, apesar de não participar da implementação das ações, deve autorizar o pagamento ao FNDE. Não foi constatado fluxo de informações entre aquela Coordenação-Geral e o setor responsável na SEED para dar suporte ao pagamento das bolsas. A lista de tutores do Pró-Letramento foi encaminhada à equipe de auditoria por servidor da SEED e, posteriormente, pelo FNDE.

168. A área responsável pelas ações utiliza alguns instrumentos de acompanhamento, que serão apresentados a seguir, entretanto os produtos daí decorrentes são pontuais e sem padronização. Na etapa de planejamento da auditoria, os servidores da Coordenação-Geral de Política de Formação dividiam-se entre a gestão da Rede Nacional de Formação e o Pró-Letramento, três servidoras davam apoio à gestão da Rede e cinco ao Pró-Letramento. Não há coordenadores formalmente designados para essas equipes.

169. Na execução das ações da Rede, ao final do período relativo aos planos de trabalho, as universidades encaminham relatórios impressos sobre os produtos alcançados. Este material não se encontra em formato que possa ser utilizado, de forma tempestiva, no gerenciamento das ações. Foi mencionado pela equipe técnica o atraso no encaminhamento das informações ao MEC. Ademais, os custos em termos de tempo e de recursos humanos para realizar pesquisa nesses relatórios inviabilizam a utilização dos dados constantes dos inúmeros volumes arquivados. O procedimento também é utilizado no Pró-Letramento.

170. Os itens a serem abordados nos relatórios de execução foram acordados em reuniões realizadas entre a equipe do MEC e as instituições que participaram do programa em 2007 e 2008, e se encontram registrados em cópias de atas entregues à equipe de monitoramento. Entre outras informações, foi solicitada a indicação do estado e local de realização do curso, número de tutores e de turmas, dinâmica e metodologia de trabalho, pontos positivos, pontos negativos, cópia da lista de frequência entre outros. Segundo informado pelos técnicos da Coordenação-Geral de Política de Formação, as tentativas de se estabelecer parâmetros para o envio de informações e dados pelas IES não foram atendidas por todas as universidades.

171. A equipe responsável pelo Pró-Letramento realiza também visitas *in loco* para acompanhar a formação inicial e os encontros de avaliação, contudo o processo de execução dessa atividade e os produtos daí decorrentes não estão definidos e nem padronizados.

172. Para o acompanhamento físico e financeiro das metas dos convênios, as servidoras que atuam na gestão das ações da Rede Nacional de Formação Continuada realizam visitas técnicas às universidades. O objetivo dessas visitas é acompanhar a execução dos produtos previstos nos planos de trabalhos apresentados pelas universidades e prestar orientações sobre prestação de contas e outros assuntos de interesse. Os relatórios decorrentes dessas visitas enumeram os materiais produzidos e registram informações sobre o controle do patrimônio adquirido.

173. Observou-se que as mesmas servidoras responsáveis pelas visitas técnicas, pela gestão das ações da Rede no MEC, com atividades como análise dos planos de trabalho das universidades, também participam dos Comitês Gestores nas universidades. Constata-se, pois,

que não há segregação de funções na execução dessas atividades⁶. O assunto foi comentado com as técnicas, que concordaram com essa avaliação. Em entrevista, a equipe da Coordenação-Geral de Política de Formação afirmou que há alternância entre as três servidoras que atuam na área, as quais realizam visitas técnicas nos centros de formação onde não participem do Comitê Gestor, no sentido de minorar essa dificuldade.

174. Além dos aspectos mencionados observou-se que a Coordenação-Geral de Política de Formação não dispõe de critérios definidos e objetivos para a avaliação dos custos de produção de material previstos nos planos de trabalhos encaminhados pelas universidades participantes da Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica. Os pareceres justificam a não-aplicação de planilhas e custos a produtos inovadores, cujos custos “deverão estar amparados nas normas internas da universidade, bem como nos parâmetros financeiros adotados em outros organismos (...)”.

175. Em face dessa situação, julga-se pertinente recomendar à SEB que fortaleça o controle das ações do Pró-Letramento, com definição de responsabilidades, de instrumentos de acompanhamento, de informações prioritárias e do formato das informações a serem apresentadas pelas universidades, bem como observe o princípio de segregação de funções, criando equipes distintas para participar dos Comitês Gestores dos centros de formação nas universidades e para executar as atribuições de controle e monitoramento que cabe a essa Secretaria.

3. Formação Inicial – Universidade Aberta do Brasil e Pró-Licenciatura

176. Este capítulo tem como objetivo analisar se as ações de formação inicial a distância, de que tratam a UAB e o Pró-licenciatura, estão organizadas de forma a garantir a oferta de serviços e a continuidade do sistema, considerando o modelo que se anuncia, de cooperação entre estados/municípios, universidades e órgãos federais.

177. As competências quanto à execução das ações de formação de professores recaem sobre as universidades, que devem executá-las com o apoio das estruturas municipais ou estaduais. Cabe a CAPES e ao MEC a regulamentação do sistema, a sua promoção e financiamento, a sua avaliação e o controle das suas ações. Às IES cabe a estrutura operacional dos centros de ensino, a produção de material, a gestão acadêmica das atividades nos pólos, o controle da atividade pedagógica e tutorial, bem como a administração dos cursos e a seleção dos alunos. Os municípios têm por incumbência a instalação, a manutenção e a gestão dos pólos (com a colaboração das universidades no apoio aos alunos e tutores), o apoio técnico e administrativo ao desenvolvimento das ações e o contato com as universidades.

178. Para a compreensão do tema tratado, o levantamento foi direcionado, sobretudo, para a organização das unidades de EAD nas instituições de ensino e nos pólos de apoio presenciais, e, neste caso, com ênfase na questão da infra-estrutura de apoio às ações. Além disso, este levantamento buscou elementos que indicassem a organização da tutoria bem como a adequação de materiais de apoio que dão suporte à aprendizagem a distância. A

⁶ O Guia da Intosai (2007) registra que “para reduzir o risco de erro, desperdício ou procedimentos incorretos e o risco de não detectar tais problemas, não deve haver apenas uma pessoa ou equipe que controla todas as etapas-chave de uma transação ou evento”. A IN/SFC nº 01/2001, ao tratar dos princípios do controle interno administrativo, elenca entre eles o da segregação de funções, afirmando que a estrutura das unidades/entidades deve prever separação entre funções de autorização/aprovação, execução, controle e contabilização.

análise centrou-se em aspectos da estrutura de gestão das ações da UAB, tendo sido realizada análise de escopo restrito dos processos de trabalho do Pró-Licenciatura.

3.1. Estruturação das ações

3.1.1. Discriminação da despesa no orçamento

179. A equipe do monitoramento deparou-se com a dificuldade e, até mesmo, impossibilidade de obtenção de informações quanto aos exatos valores alocados nos programas analisados até 2007. A Coordenação-Geral de Planejamento e Gestão da SEB encaminhou os dados relativos à formação continuada com base em pesquisa na documentação. A dotação global combinada com a falta de plano interno que discrimine a alocação dos recursos entre as ações dificulta o controle e o gerenciamento orçamentário. O único dado a disposição dos gestores e dos órgãos de controle é o valor financeiro transferido.

180. As receitas e as despesas devem aparecer de forma discriminada no orçamento, de tal forma que se possam saber as origens dos recursos e sua aplicação. Esta regra tem o objetivo de facilitar a função de acompanhamento e controle do gasto público, pois inibe a concessão de autorizações genéricas que propiciam demasiada flexibilidade na execução da despesa. O princípio foi incorporado no artigo 5º da Lei n.º 4.320/1964, o qual fixa que a Lei de Orçamento não consignará dotações globais.

181. Os recursos para formação de professores têm sido alocados em ações orçamentárias que englobam várias iniciativas, impossibilitando que se saiba o orçamento destinado a cada projeto/atividade. Esta prática, apesar de proporcionar flexibilidade ao gestor em face das demandas que vão surgindo, permite também a criação de projetos sem que as estratégias de execução e controle estejam devidamente definidas e regulamentadas.

182. Essa situação leva à falta de transparência para o público interno e externo, o que é agravado pela inexistência de instrumento de detalhamento do projeto/atividade (Plano Interno) até 2007, que discriminasse a alocação interna dos recursos no Ministério da Educação. O plano interno é instrumento de planejamento e de acompanhamento da ação planejada, de uso exclusivo de cada ministério/órgão, conforme orientação constante da página eletrônica da Secretaria do Tesouro Nacional.

183. Como evidência de alocação de despesa de forma global, podemos citar as ações: Capacitação e Formação Inicial e Continuada, a Distância, de Professores e Profissionais para a Educação Pública (8429); e Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada de Professores e Profissionais da Educação Básica (6333). A Ação 8429 é a principal ação de custeio e investimentos da UAB e do Pró-Licenciatura, e prevê recursos para outros programas, como Capacitação Pedagógica para o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação – TIC, Mídias na Educação, Pró-Letramento e Pró-Infantil.

184. Contribui para a falta de transparência no processo orçamentário a inclusão, dos recursos para formação de professor no programa Brasil Escolarizado a partir de 2008. Esse programa tem como finalidade “contribuir para a universalização da Educação Básica, assegurando equidade nas condições de acesso e permanência” e possui como indicador no PPA a taxa de frequência à escola por faixa etária (BRASIL, 2008). A formação de professor não pode ser considerada despesa típica desse programa, que destina recursos para ações de

infra-estrutura de apoio, como melhoria da infra-estrutura, física e pedagógica, transporte escolar, funcionamento da rede federal de Ensino Médio, distribuição de material e livro didático e merenda escolar.

185. Em especial, no caso da Universidade Aberta do Brasil, a inadequação do procedimento é manifesta. A UAB, como mencionado, tem como objeto o ensino superior e encontra-se aberta a todos os interessados, o que extrapola o público-alvo do programa Brasil Escolarizado. A situação também se evidencia em outros programas voltados à formação inicial, como o Pró-Licenciatura. Até mesmo os recursos para o pagamento de bolsas (Ação 0A30) a professores universitários, pós-graduandos, tutores, entre outros, estão alocados no programa Brasil Escolarizado.

186. O montante de recursos da UAB alcançou, em 2008, R\$ 176,0 milhões, que representa 65% dos recursos consignados à Ação 8429 (Capacitação e Formação Inicial e Continuada a Distância). Por sua materialidade e relevância, a Universidade Aberta do Brasil deveria corresponder à ação específica, separada das demais iniciativas do MEC. É necessário alterar a classificação da despesa orçamentária e alocar os recursos em ação específica para dar transparência ao orçamento. Atualmente, não é possível para a sociedade ter acesso a quanto é gasto na UAB. O Tribunal de Contas da União já manifestou entendimento de que projeto com alta materialidade, com valores estimados superiores a R\$ 100 milhões, devem receber status de Programa de Trabalho, de forma que constitua ação orçamentária específica em nível de título, com objeto determinado, vedada sua execução à conta de outras programações (item 9.1, TC 004.792/2007-6, Acórdão n.º 2369/2008-Plenário).

187. A formação de professores é um dos pilares do PDE e é reconhecida como um dos pontos principais a serem atacados para se conseguir a melhoria da qualidade de ensino. O Jornal “Folha de São Paulo”, em sua edição de 22/10/2008, ressalta que a preparação de professores é a área mais crítica em municípios com menor IDEB, seguida da infra-estrutura das escolas. Essa situação fora diagnosticada no contexto da elaboração dos PAR. Por isso, além do critério da materialidade, impõe-se também o critério da relevância do tema na discriminação e alocação dos recursos no orçamento federal.

188. Diante do exposto, considera-se oportuno recomendar à Secretaria Executiva do MEC que, a fim de atender ao princípio da especificidade e garantir maior transparência no Orçamento Geral da União, que crie ação orçamentária específica para a Universidade Aberta do Brasil e a inclua em programa orçamentário condizente com a especificidade da despesa considerada, assim como institucionalize o uso do Plano Interno Orçamentário.

3.1.2. Critérios para distribuição de pólos presenciais

189. Falta de clareza de como as variáveis indicadas (ou fatores) são combinadas a fim de se definir a quantidade de pólos em cada microrregião.

190. Um dos objetivos do Sistema UAB, estabelecido no Decreto nº 5.800, de 08/06/2006, é “reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do País”. Além disso, a finalidade do sistema fixada no referido Decreto é “expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País”. Por isso, considerou-se importante analisar a distribuição de pólos UAB nas diversas regiões brasileiras e os critérios adotados pelo MEC para orientar a terceira fase do programa. A intenção é que o processo inverta a lógica do modelo de transferências voluntárias vigente até então, que

beneficiava os sistemas de ensino com melhor capacidade técnica e contribuía por aumentar as disparidades regionais.

191. Sobre os critérios de distribuição de pólos, a Diretoria de Educação à Distância – DED da CAPES, por meio do Ofício nº 205/2009-UAB/DED/CAPES mencionou que o planejamento estratégico da UAB prevê que cada pólo possa atender à população de uma vizinhança mínima de 100 km em torno do município sede do pólo. A distribuição ocorreu em três fases distintas.

192. Na primeira fase, durante 2007, a orientação foi induzir a presença dos pólos em todos os estados, distribuídos de modo a não haver interseção de zona de atendimento em um raio mínimo de 100 km de cada pólo. Dos 291 pólos selecionados, foram implementados 288 (desistência de três municípios).

193. Na segunda fase, durante 2008, em virtude da existência de pólos já definidos, torna-se mais complexa a escolha dos novos pólos. A orientação então passa a ser as microrregiões. Cada uma das 527 microrregiões existentes deveria ter pelo menos um pólo, colocando pólos suplementares naquelas que justificassem a demanda, em função de sua extensão territorial, alta densidade demográfica ou singularidades geográficas que limitam a mobilidade terrestre das pessoas. Foram selecionados mais 271 pólos e implementados 267 (desistência de quatro municípios).

194. Na terceira fase de instalação, prevista para ser finalizada no primeiro semestre de 2009, agregou-se, à metodologia das microrregiões, o Plano de Ações Articuladas – PAR e a indicação dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente. Estes fóruns estão previstos no Decreto nº 6.755/2009, que trata da Política Nacional de Formação de Professores.

195. A fim de melhor compreender os critérios a serem utilizados pelo Ministério da Educação para definir a localização dos novos pólos da terceira fase, foi solicitado à Coordenação-Geral de Articulação Acadêmica da DED/CAPES, por meio do Ofício SEPROG n.º 217/2008, tal esclarecimento. Em documento fornecido pela DED/CAPES consta que algumas das microrregiões serão subdivididas. Para esta subdivisão, serão considerados os seguintes critérios: a densidade de concluintes do ensino médio, densidade de alunos do ensino médio, densidade populacional, o número de professores da rede pública, o acesso entre cidades da microrregião, densidade de professores do ensino fundamental e médio, características geográficas, potencialidade de atendimento regional do município/pólo, a ausência de oferta de curso superior por IES pública e o IDEB da microrregião.

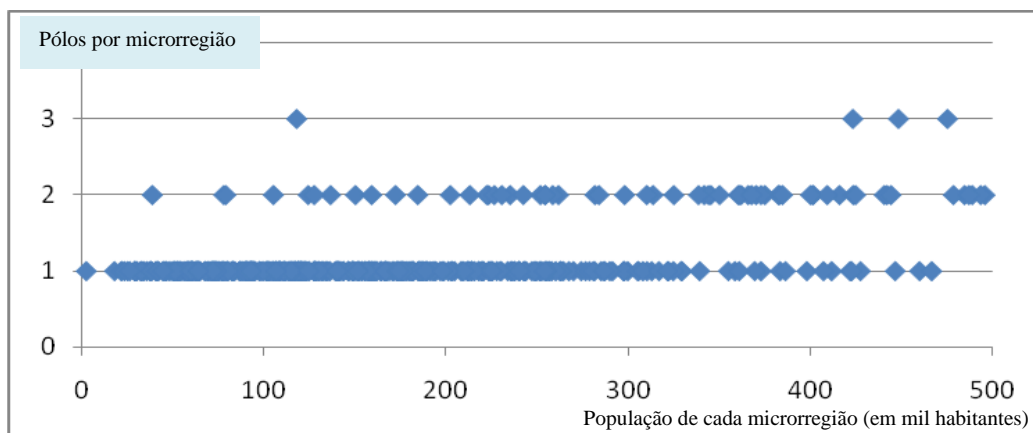
196. No Planejamento da terceira fase da UAB, a CAPES também informou que irá excluir as microrregiões que já possuem pólos UAB1, pólos do Pró-Licenciatura de IES públicas com cursos bem avaliados, pólos em parceria com prefeituras municipais e pólos UAB2 melhor avaliados. Planilha enviada pela CAPES demonstra em que microrregiões os pólos da terceira fase seriam instalados, a qual está resumida na tabela que compõem o Apêndice C.

197. Nessas planilhas, as microrregiões foram classificadas como insaturadas (aquelas que ainda demandam a criação de novos pólos), saturadas e supersaturadas (apresentam número de pólos em excesso para os critérios adotados), com o número final de pólos UAB que cada microrregião terá. A planilha em questão contém 558 microrregiões, o

que denota um “descasamento” com o que está estabelecido no documento de planejamento. Além disso, mostra que serão mantidos 605 pólos UAB1, UAB2 e Pró-licenciatura, indica o local de instalação de mais 113 pólos, mas deixa de mencionar os 82 faltantes para chegar ao total de 800, número este que representa a projeção mínima de pólos em funcionamento declarada pelo Ministério da Educação para até 2011.

198. O Gráfico 11 mostra a concentração de pólos UAB que as microrregiões de até 500 mil habitantes terão ao final da terceira fase, segundo planilha fornecida pelo DED/CAPES. Nota-se que há diversas microrregiões com população acima de 400 mil habitantes que serão atendidas por um pólo, assim como há vários casos de microrregiões com população inferior a 150 mil que terão dois pólos. A microrregião de Juruá/AM, por exemplo, com 130 mil habitantes, terá três pólos UAB. Na realidade, tais pólos são atualmente pólos do Pró-Licenciatura, que serão incorporados ao Sistema UAB. É justo inferir que as microrregiões de menor população, como Traipu/AL, que abrange três municípios e possui 30 mil habitantes, serão mais bem atendidas por um pólo do que as microrregiões com população acima de 400 mil, como Juazeiro/BA. Para justificar tais diferenças, a CAPES deveria elaborar estudo, justificando que tais microrregiões de maior população estão mais bem aquinhoadas em termos de oferta de ensino superior ou menor densidade de alunos de ensino médio, por exemplo.

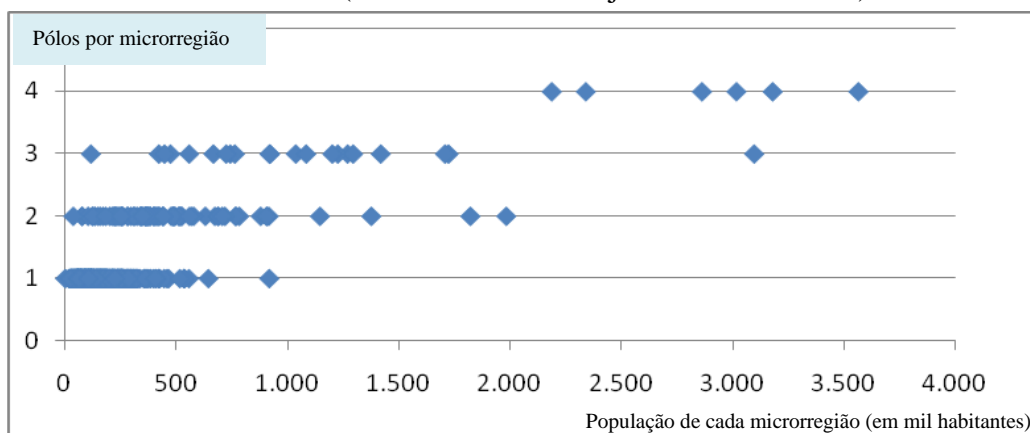
Gráfico 11 – Previsão de número de pólos ao final da terceira fase de implantação da UAB comparado com a população das microrregiões de até 500 mil habitantes beneficiadas.



Fonte: DED/CAPES.

199. O Gráfico 12 amplia o conjunto da análise e mostra a quantidade de pólos para todas as microrregiões. Com base nessa análise, constata-se que a microrregião de Recife/PE, que possui mais de três milhões de habitantes, terá três pólos, mesmo número de Juruá/AM, de 150 mil habitantes. Os gráficos 18 e 19 também demonstram que microrregiões com a mesma população foram contempladas com quantidades diferenciadas de pólos.

Gráfico 12 – Previsão de número de pólos ao final da terceira fase de implantação da UAB comparado com a população de todas as microrregiões beneficiadas (exceto as do Rio de Janeiro e São Paulo).

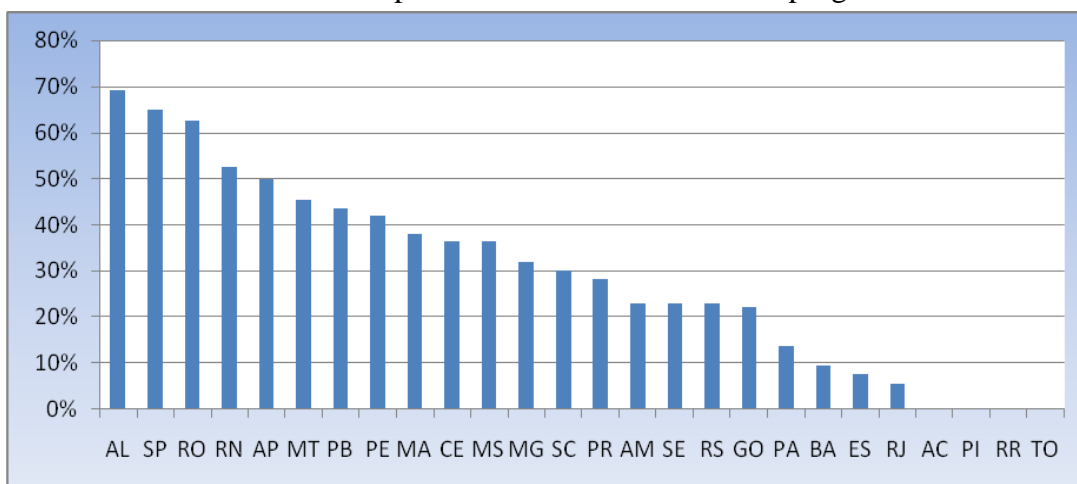


Fonte: DED/CAPES.

Obs: As microrregiões de Rio de Janeiro e São Paulo terão 6 pólos cada.

200. Resulta de estudo da CAPES, conforme apontado no Gráfico 13, as unidades da Federação que mais terão microrregiões contempladas com novos pólos, em termos percentuais. Com base nos critérios a serem adotados, as regiões mais beneficiadas, em termos absolutos, seriam Sudeste (64 pólos) e Nordeste (63 pólos), sendo a região Norte a que apresenta menor demanda (11 pólos). São Paulo, com 41 microrregiões, lidera o atendimento da terceira fase do programa.

Gráfico 13 – Percentual de microrregiões, por unidade da Federação, que receberão novos pólos UAB na terceira fase do programa.



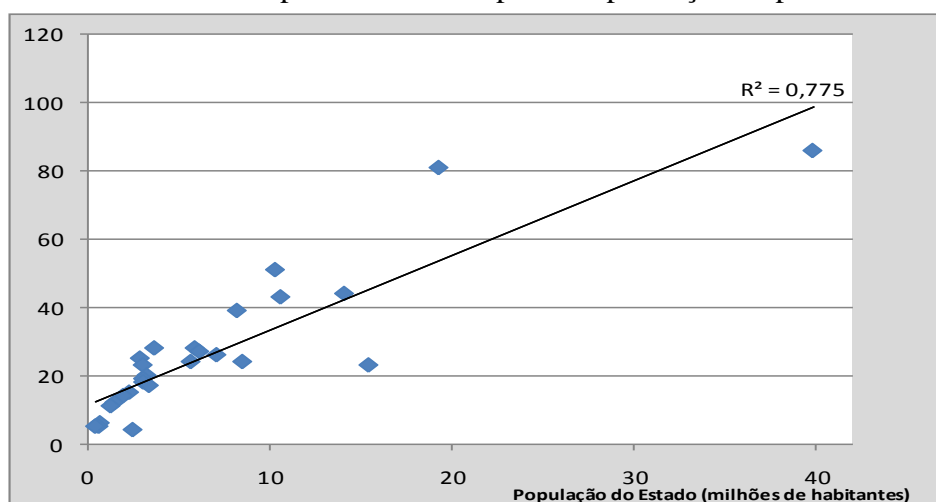
Fonte: DED/CAPES.

201. Com a finalidade de melhor quantificar a demanda de formação de professores nas diferentes disciplinas e auxiliar na alocação dos pólos da terceira fase, o MEC está consolidando informações advindas dos estados no Simec. Em regime de adesão, os estados devem elaborar planejamento estratégico, o qual irá indicar a demanda de cursos de licenciatura e de especialização de professores e o respectivo planejamento da demanda de cursos pelas instituições públicas, tanto para a rede estadual quanto para as redes municipais de ensino. Apesar do Ofício Circular GM/MEC n.º 118/2008 ter dado o prazo de 25 de agosto de 2008 para os estados inserirem seus dados, foi constatado pela equipe de fiscalização do

TCU que, em outubro daquele ano, apenas quatro estados haviam inserido os dados no sistema de forma completa.

202. O Gráfico 14 mostra a relação existente entre a população dos estados da federação e o número de pólos que cada um irá possuir ao final da terceira fase. Uma regressão linear simples entre a variável dependente “número de pólos por estado” e a variável independente “tamanho da população do estado” mostra que esta é responsável por 77% da variável “número de pólos”, sendo que os demais fatores citados seriam os responsáveis pelos restantes 23%. Desta forma, analisando-se a distribuição de pólos por Estado, evidencia-se o tamanho da população como a variável mais importante para se determinar a localização dos mesmos. O modelo econométrico tem boa consistência, tendo em vista que o parâmetro t é igual a 9,28⁷.

Gráfico 14 – Relação entre a população e o número de pólos UAB em cada Estado após a terceira etapa de implantação de pólos.

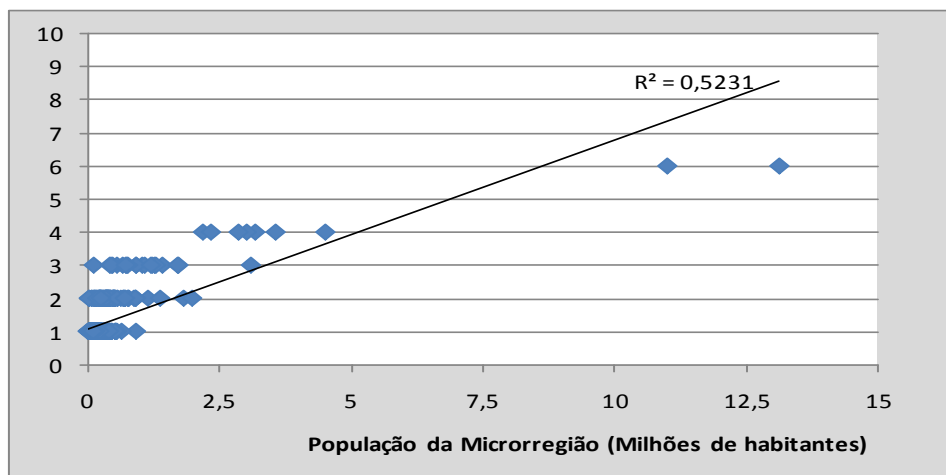


Fonte: DED/CAPES.

203. Fazendo a mesma análise por microrregiões (Gráfico 15), verifica-se que o tamanho da população de cada microrregião já não contribui tanto para a definição do número de pólos (52%), obtendo-se também boa consistência para o modelo ($t=24,697$). Fica evidente, então, que a variável população foi o fator que teve mais influência na escolha dos locais dos pólos da terceira fase. Todavia, as demais variáveis explicam 48% do modelo e deveriam ser mais bem explicitadas pela CAPES.

⁷ Um modelo econométrico de regressão linear tem boa consistência se o parâmetro t for maior que 2.

Gráfico 15 – Relação entre a população e o número de pólos UAB em cada Microrregião após a terceira etapa de implantação de pólos.



Fonte: DED/CAPES

204. A Tabela 7 mostra a distribuição final de pólos UAB, por regiões, segundo as informações disponibilizadas pelo DED/CAPES. Apesar de a análise por microrregião e por estado indicar a preponderância do fator populacional na localização dos pólos, percebe-se que o indicador número de pólos/milhões de habitantes é maior nas regiões Norte e Centro-Oeste. É necessário, portanto, que a CAPES esclareça a equação que explica como os fatores foram empregados, de forma a dar transparência ao precesso e possibilitar o adequado controle quanto ao alcance dos objetivos do programa.

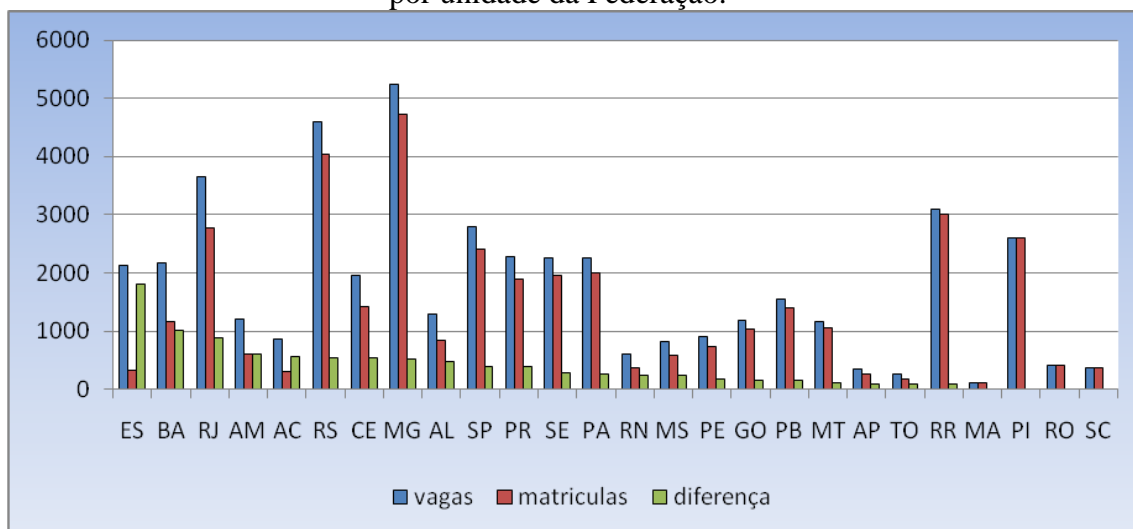
Tabela 7 – Relação entre a população e o número de pólos UAB de cada região, após a terceira fase, incluindo o indicador pólos/população.

Região	População (milhões de habitantes)	Número de pólos	Pólos/milhões de habitantes
Sudeste	77,87	207	2,66
Nordeste	51,53	236	4,58
Sul	26,73	122	4,56
Norte	14,62	85	5,81
Centro-Oeste	13,22	68	5,14

Fonte: DED/CAPES

205. Dados obtidos no Sistema ATUAB apontam uma diferença considerável entre o número de vagas ofertadas nos pólos do primeiro Edital e o número de matrículas efetivamente realizado. Nos estados do Espírito Santo, Acre, Amazonas e Bahia, o índice de vagas ociosas nos pólos chega a 85%, 64%, 50% e 46%, respectivamente. Do total de vagas ofertadas no Brasil inteiro (46.033 vagas), 21% estão ociosas. O Gráfico 16 mostra a situação das vagas, por estado da federação, ordenado de forma decrescente pelo número de vagas não preenchidas.

Gráfico 16 – Quantidade de vagas ofertadas no primeiro Edital e de matrículas na UAB, por unidade da Federação.



Fonte: Sistema ATUAB, da CAPES.

206. No Ofício nº 205/2009-UAB/DED/CAPES, a DED/CAPES teceu comentários sobre o motivo da ociosidade das vagas ofertadas. As vagas foram estabelecidas a partir da projeção dos responsáveis pelo julgamento do Primeiro Edital UAB, em seguida submetidas às IES que, por meio de seus conselhos, reavaliou a condição de atendimento pelos pólos ao quantitativo originalmente estabelecido. Essa situação explicaria as diferenças entre o número de matrículas e a oferta de vagas do Primeiro Edital UAB apontadas neste relatório.

207. Diante do exposto, sugere-se recomendar a CAPES que institua sistemática de avaliação periódica do funcionamento do Sistema UAB, incluindo a publicação de relatórios técnicos anuais, que aborde, entre outros aspectos, o cumprimento dos seus objetivos, em particular o definido no inciso V, art. 1º, do Decreto nº 5.800, de 08/06/2006, e informações sobre o seu funcionamento, a exemplo dos recursos aplicados, da distribuição geográfica dos pólos e dos cursos por microrregião, da quantidade de vagas ofertadas e do número de alunos matriculados.

3.1.3. Gestão das ações pelo MEC

208. Em nível federal, a coordenação da UAB vem desenvolvendo sistema de monitoramento das ações consentâneo com as necessidades do sistema. O sistema ainda não consolida dados dos alunos, o que representa uma lacuna no monitoramento dos cursos. Quanto ao Pró-Licenciatura, observou-se que o processo de gestão das ações no MEC tem passado por descontinuidade.

209. A organização administrativa para fomento às ações de formação de professores a distância encontra-se prevista no Decreto n.º 6.316, de 20/12/2007, que aprova o estatuto da CAPES. Na estrutura da Fundação, encontra-se prevista a Diretoria de Educação a Distância – DED, que gerencia as ações objeto desta fiscalização⁸.

⁸ Cabe à DED/CAPES: a) articular as instituições públicas de ensino superior aos pólos municipais de apoio presencial da UAB; b) apoiar a formação inicial e continuada de profissionais da educação básica, mediante a concessão de bolsas e auxílios; b) planejar, coordenar e avaliar, no âmbito das ações de fomento, a oferta de cursos superiores na modalidade a distância pelas instituições públicas e a infra-estrutura física e de pessoal dos pólos municipais de apoio presencial. Para a

210. Caber ressaltar que a área de políticas de informação da DED/CAPES, que deve apoiar os processos de gestão da UAB, vem desenvolvendo o sistema Ambiente de Trabalho da UAB – ATUAB. Por intermédio desse sistema, a CAPES tem acesso direto aos coordenadores da UAB nas IES e coordenadores de pólo, constituindo-se em importante canal de comunicação entre os principais atores do sistema. O ATUAB possui módulos que possibilitam a atualização de dados e acompanhamento de pólos.

211. Como oportunidade de melhoria visualiza-se a disponibilização de informações sobre o desempenho dos alunos pelo ATUAB, incluindo os índices de evasão e de repetência, que é insumo fundamental para avaliação da ação. Segundo informações da CAPES, há a previsão da construção de um módulo que interligará o sistema com os sistemas das IES, a fim de obter e disponibilizar tais informações.

212. No Pró-Licenciatura, até o início do segundo semestre de 2007, as ações eram viabilizadas pela SEB. Posteriormente, em 31/08/2007, foi oficialmente transferido para a SEED. O Relatório de Atividades da SEB de 2007 registra que, nesse período, não ocorreu transferência de créditos, e que as instituições, em sua maioria, teriam utilizado os créditos recebidos ao final de 2006. Em setembro de 2008, o programa encontrava-se na CAPES, e lá permanecia sem qualquer documento que formalizasse essa situação.

213. Os dados constantes das planilhas encaminhadas pela Diretoria de Supervisão e Regulação da SEED demonstram atraso na execução das ações previstas na segunda etapa do Pró-Licenciatura, cuja seleção de propostas foi publicada por meio da Portaria SEB n.º 07, de 22/02/2006. Exceto o curso de História da PUC/RJ, que teve início em novembro de 2006, a maior parte estava com vestibular previsto para 2008. Há cursos sobre os quais não constavam informações quanto ao seu início, apesar de já haver tido o repasse de recursos para sua implantação (cite-se, como exemplo, processos 234.015733/2006-48; 23400.011479/2006-04; 23400.010472/06-67; 23400.010476/2006-4; e 23000.021502/2006-73).

214. Pela análise das planilhas disponibilizadas pelo DED/CAPES tem-se que os recursos para implantação dos cursos e dos pólos foram repassados, principalmente, no período de setembro a dezembro de 2006, prazo final de vigência dos convênios daquele exercício, segundo controle dos convênios daquela diretoria. Não houve transferências para execução em 2007, apenas ao final desse exercício foram transferidos recursos direcionados ao cumprimento de metas em 2008.

215. Nos questionários respondidos pelos coordenadores do Pró-Licenciatura nas IES foram apontadas três principais causas de atraso na execução das disciplinas: i) a liberação de recursos; ii) o pagamento de bolsas; e iii) o tempo de estruturação dos pólos. O atraso de três meses na liberação das bolsas neste ano gerou transtorno entre os bolsistas, conforme acrescentado pelas respostas à pesquisa. Além disso, a liberação tardia dos recursos ocasionou problema na compra de equipamentos e materiais de consumo.

216. Ao entrevistar os responsáveis pelos cursos do Pró-Licenciatura na Universidade de Brasília e a Universidade Federal do Pará, a equipe do TCU constatou que o pagamento dos tutores do programa foi interrompido em setembro de 2007 e normalizado em maio de 2008. Nesse ínterim, alguns tutores se propuseram a continuar suas atividades somente com as tarefas a distância, pois não havia recursos para deslocamento aos pólos.

execução de suas competências, a estrutura da DED/CAPES conta com as seguintes coordenações: de supervisão e fomento; de articulação acadêmica; de infra-estrutura de pólos; e de políticas de informação.

Quando as atividades foram retomadas, vários tutores tiveram que ser substituídos. No MEC, uma das razões apontadas para o atraso foi a instalação do Sistema de Gestão de Bolsas – SGB e sua transferência para o FNDE. Entretanto, não houve tamanho atraso no pagamento das bolsas nos demais programas de formação de professores, cujo pagamento dependia do mesmo sistema.

217. Na Universidade Federal do Pará, além do problema da transferência tardia de recursos, também foi constatada a dificuldade, no caso do Pró-Licenciatura I, da universidade líder do consórcio repassar tempestivamente os recursos recebidos às demais IES participantes. Segundo a coordenadora do Pró-licenciatura da área de Biologia, os últimos recursos referentes ao Pro-Licenciatura I vieram em 2007, enquanto isso os recursos para as visitas dos professores aos pólos têm sido providos com recursos da segunda etapa do programa (Pró-Licenciatura II).

218. Diante do exposto, é oportuno recomendar a CAPES a adoção das seguintes medidas:

a) Defina e formalize as responsabilidades quanto à gestão do programa Pró-Licenciatura e avalie, nas instituições representadas nos consórcios (Pró-Licenciatura I), os motivos dos atrasos no trâmite de recursos, tomando as devidas providências para regularizar essa situação.

b) Incorpore ao sistema ATUAB as informações sobre o desempenho dos alunos, incluindo os índices de evasão e repetência, e dê publicidade aos dados.

3.2. Organização das unidades de educação a distância

3.2.1. Regulamentação e inserção das ações nas IES

219. Na avaliação de aspectos de organização do sistema, deparou-se com situações diferenciadas: a) estruturas com dificuldade de integração ao ensino presencial e estruturas cuja atuação acadêmica está integrada, mas que ainda se ressentem de falta de definição formal de cargos e competências; b) falta de quadro de pessoal; c) deficiente estrutura operacional. Os aspectos levantados indicam fraquezas na organização do sistema que deveriam ser solucionados no estágio inicial de estruturação das ações.

220. A forma que as instituições de ensino se organizam para promover cursos na modalidade a distância depende das particularidades e definições de sua estrutura. O instrumento de credenciamento institucional para a oferta do ensino a distância, componente do Sistema Nacional de Avaliação da Educação a Distância – SINAES, do Ministério da Educação, prevê, como um dos indicadores para avaliação da dimensão de organização institucional, a existência de unidade específica, responsável pela gestão acadêmico-operacional da modalidade de educação a distância contemplada no organograma da IES e que realize o seu trabalho em parceria com as demais unidades e departamentos da instituição. Os cursos devem estar apoiados no Plano de Desenvolvimento Institucional da instituição.

221. No Formulário de Verificação *in loco* das condições institucionais, utilizado pelos consultores *ad hoc* da SEED, para credenciamento de instituições para a EAD e autorização de cursos superiores a distância, está ressaltada a importância do envolvimento do quadro acadêmico das áreas específicas nos planos e projetos de educação superior a

distância. Também são considerados essenciais a existência e o posicionamento da unidade de educação superior a distância na estrutura organizacional da IES e a disponibilização de uma equipe técnico-administrativa responsável pela gestão do projeto.

222. A equipe de monitoramento visitou os núcleos da UAB na UnB e os núcleos/centros de EAD na UFPA, CEFET/PA, Universidade Federal de Sergipe – UFS e UFMG. Essas unidades não têm estrutura e funcionamento definidos por meio de Regimento Interno. No caso da UFS e UFMG, os centros têm adequado suporte material e estão vinculados à Reitoria. Na UnB, foi criado um núcleo específico para a UAB. Na UFPA, a Assessoria de Educação a Distância ligada diretamente à reitoria tramita documento que contém as políticas para a área, onde explicita a necessidade de que as atividades de EAD nas IFES sejam estruturadas formal e legalmente.

223. Com o objetivo de buscar mais elementos para análise desse item, foi solicitado ao MEC informações quanto à estruturação dos núcleos/centros nas IES. Os documentos encaminhados possibilitaram a elaboração da planilha constante do Apêndice D, referentes a 25 IES, entre universidades estaduais, federais e CEFETs. O estágio de implantação das ações e o processo de inserção no organograma das IES podem ser verificados por aspectos de reconhecimento formal e, mesmo, pelo ano de sua implantação. Entre as IES que enviaram a documentação, poucas têm funcionamento regulamentado por meio de regimento interno (nove casos), cinco enviaram atos de criação de unidades de EAD, e quatro, expedientes que criam grupos de trabalho e/ou informam propostas na área. As demais instituições enviaram documentos específicos, que orientam a execução de cursos a distância nos departamentos e institutos.

224. Quanto ao ano de criação e regulamentação das unidades de EAD, a documentação demonstra que o processo vem se intensificando a partir de 2008. Os Decretos n.º 2.494/1998 e 5.622/2005 foram os instrumentos que direcionaram a implantação dessa modalidade de ensino. As experiências são recentes, contudo, desde o início dos anos 1990, diversos cursos foram implantados, como mostram documentos e informações constantes dos *sites* das instituições de ensino superior.

225. O Relatório da Comissão Assessora para Educação Superior do MEC (2002) registra que as IES, de uma maneira geral, têm iniciado a produção de cursos a distância com a implantação de núcleos, laboratórios, centros ou departamentos de educação a distância. Porém, esses núcleos, muitas vezes, ficam restritos a apêndices dentro das próprias instituições, sem a devida articulação e integração com sua estrutura organizacional e acadêmica.

226. Do ponto de vista da interação entre as áreas de ensino tradicional e a distância, alguns elementos foram levantados pela auditoria. Na UFS, as ações de ensino a distância, inclusive da UAB, fica a cargo do Centro de Educação Superior a Distância – CESAD. O coordenador UAB informou que há uma oposição ao ensino a distância pela maioria dos professores do ensino presencial, e que isto reforça a necessidade de regulamentação de atribuições e funcionamento do sistema. A dificuldade quanto à participação dos professores no ensino a distância foi igualmente mencionada pelo coordenador do curso de Matemática, entrevistado pela equipe de fiscalização. Na UnB, um grupo de professores deu início ao projeto UAB, o qual é gerenciado em núcleo específico, que vem se estruturando com recursos do programa. Os cursos estão ligados aos institutos e faculdades, que são

responsáveis pela gestão acadêmica das ações. Na UFMG, os departamentos presenciais são responsáveis pelas ações.

227. Avaliações encaminhadas pelos coordenadores da UAB e do Pró-Licenciatura, em resposta à pesquisa que foi enviada pelo TCU, ilustram essa questão. Entre as treze respostas dos coordenadores da UAB, cinco informam que a integração entre as áreas de ensino a distância e os departamentos presenciais é péssima, ruim ou regular. No Pró-Licenciatura, dentre as 22 respostas, sete avaliaram de forma negativa esta questão.

228. Outro aspecto que interfere no processo de institucionalização é o fato de que as ações de formação de professores, na modalidade a distância ou semipresencial, vêm sendo remunerado por meio de bolsas. A bolsa é um instrumento paralelo, que dá às atividades caráter suplementar, ou seja, as horas dedicadas pelos professores às atividades da UAB não são consideradas carga docente. A produção científica na área da educação a distância não é reconhecida, não há pontuação alocada para eventos de educação a distância, e a proibição de acumulação de bolsas impede os professores que recebem pelo CNPq de trabalharem na UAB. Conforme mencionado pela coordenadora do núcleo na UnB, as atribuições que desempenha não a desobriga de continuar realizando pesquisa e produção acadêmica perante aquela IES.

229. Sobre o assunto, Ramos e Lazarte reiteram:

As estruturas têm se adaptado para receber essas novas funções [o ensino a distância], de forma ambígua, pois já possuem uma carga de trabalho bastante pesada para os professores. A consolidação de um plano de desenvolvimento institucional definido com base em ações permanentes, que incluem a ampliação da estrutura de recursos humanos, tanto de docentes quanto de pessoal técnico, é um passo estratégico. (RAMOS & LAZARTE, 2007)

230. As circunstâncias atuais levam a dificuldade de gestão, como aponta um dos coordenadores da UAB na resposta à pesquisa:

Todo o sistema é estruturado através de bolsas em vez de contratação definitiva para o quadro, não houve uma reestruturação interna da IES para as funções dos coordenadores e a criação oficial para seus centros ou núcleos de Educação a Distância. Isto traz insegurança e falta de comprometimento dos bolsistas com a instituição, além de criar problemas administrativos, pois estes bolsistas não são considerados por muitos como funcionários e professores das IES, mas desempenham funções como se fossem e disputam o espaço físico e recursos tecnológicos da IES, que já eram poucos e estavam até então só disponíveis para os do quadro.

231. A mesma situação se apresenta quanto aos centros de formação que atendem às ações da Rede Nacional de Formação Continuada de Professores nas universidades. A UFAM, por meio do Ofício Cefort/UFAM n.º 106/2008, afirmou que o apoio institucional é insuficiente para o desenvolvimento dos programas públicos de formação continuada de professores. A coordenação da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, em entrevista, afirmou que o centro de EAD ainda não dispõe de estruturação que lhe permita sustentar a ação a longo prazo. O mesmo foi mencionado pelos entrevistados na UnB, que atestaram o desinteresse do corpo docente pela formação continuada de professores do ensino básico por meio de atividades de extensão.

232. As informações apresentadas ilustram o estágio das ações de ensino a distância nas instituições públicas de ensino superior no que diz respeito à formalização das estruturas, atividades e atribuições, e evidenciam os desafios à institucionalização e continuidade das ações. Apesar dos limites desta explanação, os dados obtidos estão em consonância com estudos na área, que dão notícia das dificuldades que retardam a adoção da EAD no ensino superior brasileiro.

3.2.2. Estruturação dos pólos de apoio presenciais

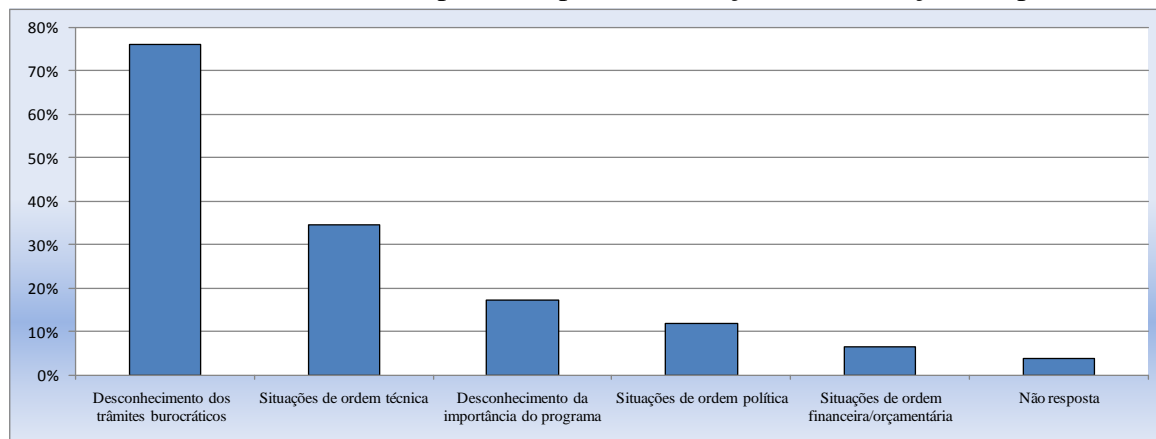
233. Os pólos de apoio presencial ainda estão em estágio inicial de organização. Há falta de regulamentação e desconhecimento da organização do sistema. Foram levantadas também deficiências no fluxo de comunicações entre IES e pólos e no processo de supervisão dos pólos.

234. O pólo de apoio presencial, como unidade de atendimento ao estudante e local das atividades presenciais (avaliações presenciais, orientação aos estudos, práticas laboratoriais), além de estrutura física adequada, deve contar com equipe capacitada que, juntamente aos professores e tutores, deverão implantar as atividades e as ações necessárias ao cumprimento de suas finalidades.

235. Gestores entrevistados na CAPES ressaltaram a importância da formalização dos pólos, por meio de regulamento interno, e inseri-los na estrutura administrativa municipal, de maneira a tornar as ações sustentáveis. Os entes federados são responsáveis pela criação e pela instalação da infra-estrutura física, material e humana dos pólos de apoio presencial.

236. A pesquisa encaminhada aos coordenadores de pólo buscou elementos quanto à organização institucional dos pólos. Entre os 40 coordenadores que responderam à pesquisa, 13 afirmaram que não receberam orientações do município/estado no que tange à forma de implementação e manutenção do pólo. Além disso, 32 mencionaram a falta de regimento interno, evidenciando o estágio de pouca formalização dessas estruturas. A pesquisa apontou também que a falta de informações tem sido fator de dificuldades na administração dos pólos (Gráfico 17). Entre os fatores que mais prejudicam a sua instalação e manutenção, foi citado o desconhecimento dos trâmites burocráticos.

Gráfico 17 – Dificuldades apontadas para a instalação e manutenção dos pólos.

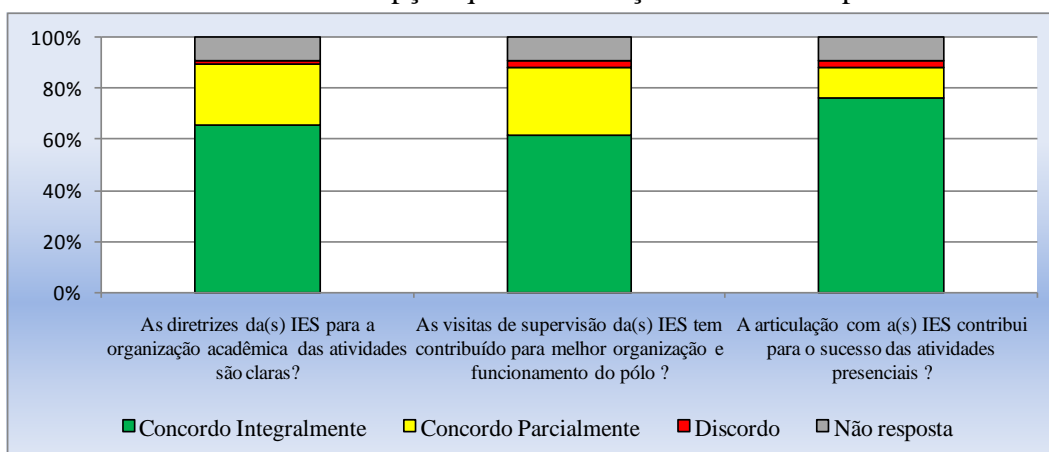


Fonte: Pesquisa via e-mail com coordenadores de pólo (agosto/2008).

237. Com efeito, a necessidade de melhor dotar o sistema com informações sobre sua estruturação também foi ressaltada na entrevista com o coordenador de tutoria e de pólos no CESAD/Universidade Federal de Sergipe, o qual mencionou que os coordenadores de pólos, em geral, não compreendem os papéis das universidades e da UAB, o que ocasiona, até mesmo, conflitos com os tutores. Alertou quanto à necessidade de definição de papéis entre universidade, coordenador UAB, coordenador de pólo e sobre a necessidade de informar aos alunos os papéis de cada um.

238. As universidades contribuem no processo de organização dos pólos por meio de informação e supervisão das atividades, previstos no Acordo de Cooperação Técnica firmado entre os partícipes do sistema. Ademais, o edital da UAB de 30/10/2006 fixou que os cursos superiores aprovados são de responsabilidade das instituições federais de ensino superior proponentes, as quais deverão providenciar os encaminhamentos necessários para o início da oferta. A supervisão dos pólos constitui-se em um dos itens de despesa previstos na planilha de custos da UAB, que orienta a elaboração dos planos de trabalho anuais pelas universidades. A pesquisa demonstrou a percepção dos coordenadores quanto à atuação das universidades nos pólos (Gráfico 18).

Gráfico 18 – Percepção quanto à atuação das IES nos pólos.



Fonte: Pesquisa via e-mail com coordenadores de pólo (agosto/2008).

239. Durante a execução da auditoria, observou-se que a atividade de supervisão dos pólos encontra fragilidades na sua organização e definição de procedimentos. Nas instituições visitadas, a equipe do TCU se deparou com a inexistência de dados sistematizados ou relatórios formais de acompanhamento das visitas das IES aos pólos. Em geral, nos encontros presenciais com professores ou tutores, as dificuldades são levantadas, podendo resultar, ou não, em relatórios, não havendo definição de responsabilidades sobre esta supervisão.

240. No cômputo das respostas de 13 coordenadores da UAB à pesquisa, cinco informaram que utilizam relatórios padronizados nas atividades de supervisão e acompanhamento dos pólos. Duas manifestações ilustram formas diferenciadas de atuação: “Os relatórios gerados das visitas aos pólos não são de ordem pedagógica, servindo apenas para o controle institucional de diárias e passagens” (UAB/AL); “Há documentado apenas o registro da visita, porém sempre há uma reunião com a coordenação posterior à visita, em que as ocorrências são relatadas e há discussão sobre o andamento das ações” (Pró-Licenciatura).

241. Prevê-se, nos Acordos de Cooperação Técnica, que as IES devem supervisionar os pólos a fim de verificar o pleno funcionamento, e apresentar relatórios de avaliação e desenvolvimento dos cursos ao pólo e ao MEC, sempre que solicitado. Não estão definidos os limites e a natureza dessa supervisão nem sua periodicidade. Por sua vez, na estrutura da DED/CAPES/MEC, há a Coordenação-Geral de Infra-estrutura de Pólos, com a atribuição de supervisionar e acompanhar a infra-estrutura dos pólos e o desenvolvimento dos cursos nos pólos de apoio presencial. A DED/CAPES vem desenvolvendo suas atribuições de monitoramento diretamente com os pólos por meio do sistema ATUAB, visitas e outros meios de comunicação. Dadas as competências do MEC e das IES citadas nesse processo, há risco de sobreposições na atuação desses participantes.

242. A DED/CAPES contratou especialistas com a finalidade de elaborar o documento “Formulário de Qualificação de Pólo”, cujo objetivo é padronizar a avaliação dos pólos, contendo como campos a serem preenchidos: a) coordenador do pólo; b) cadastro do mantenedor; c) cursos ofertados; d) doações feitas pelo MEC ao pólo; e) infraestrutura disponível (biblioteca, laboratórios, recursos tecnológicos); f) atendimento no pólo; g) principais problemas identificados.

243. Para melhorar a comunicação entre os diversos atores UAB, a plataforma Moodle encontrava-se, durante a etapa de planejamento desta auditoria, em fase de testes para suportar fóruns de discussão entre coordenadores UAB das IES, coordenadores de pólos de apoio presencial e Coordenação-Geral da UAB. Segundo informado pelo Coordenador-Geral de Infraestrutura de Pólos, da DED/CAPES, a meta é desenvolver sistema que permita comunicação simultânea entre os atores por vídeo-conferência.

244. Com objetivo de aperfeiçoar a gestão dos pólos, a CAPES está fomentando a criação dos “Conselhos de Pólos de Apoio Presencial”, que será organizado na forma de órgão colegiado e terá atribuições normativas e deliberativas. Tal conselho será composto pelo coordenador do pólo e por representantes do órgão responsável pela implantação do pólo, de cada IES que oferece cursos no pólo, dos tutores presenciais, da sociedade civil organizada e do corpo discente.

245. Das visitas da equipe, citamos como exemplo de boa prática na implantação e organização de pólo presencial, o caso de Conselheiro Lafaiete/MG, instituído por meio de Lei Municipal, de dezembro/2006, que criou o Departamento de Apoio à Educação na estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Educação e Esporte do Município. A ação e respectivos recursos para implantação e manutenção do Departamento foram incluídos no Plano Plurianual do município.

246. Como exemplo dos esforços que vêm sendo realizados, torna-se relevante citar observações feitas pelos coordenadores de pólos que atenderam à pesquisa. O responsável pelo Pólo de Paranaguá/PR fez a seguinte observação: “Conforme combinado no I Encontro Regional em Porto Alegre, nós Coordenadores de Pólo, fizemos uma síntese do Regimento Interno que, após análise, seria disponibilizado no ambiente, o qual estamos aguardando”. O coordenador do pólo de Cruzeiro do Oeste/PR informou que precisam ampliar o pólo e que o assunto está contido no Plano Municipal de Educação em construção, bem como na lei que aprovou a criação oficial do pólo pela Câmara Municipal.

247. Considerando o papel indutor da União, faz-se necessário recomendar a CAPES que promova medidas no sentido de: a) definir papéis e responsabilidades dos atores

envolvidos com a gestão e acompanhamento dos pólos presenciais; b) fortalecer os mecanismos de disseminação de informações sobre o sistema, com direcionamento especial ao corpo discente e aos coordenadores de pólos; e c) definir instrumentos padronizados para a supervisão dos pólos pelas IES e a periodicidade desta supervisão.

3.2.3. *Infraestrutura de apoio nos pólos presenciais*

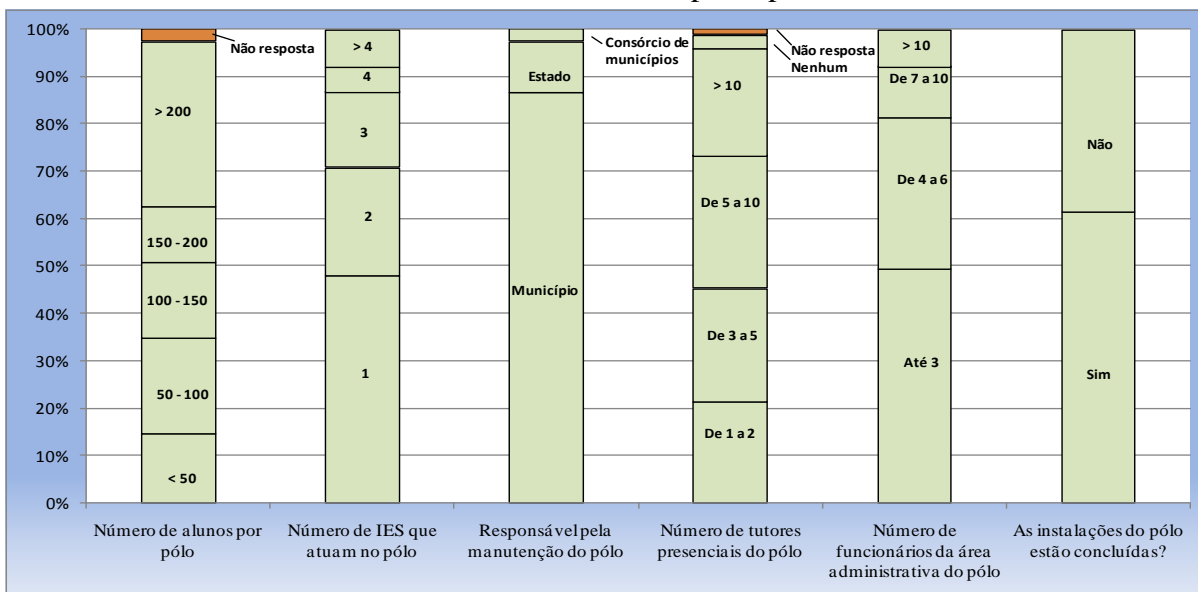
248. Evidenciaram-se dificuldades de instalação e manutenção da infra-estrutura necessária ao apoio presencial aos alunos pelos estados e municípios. Acessos à Internet, laboratórios e biblioteca estão entre os principais itens demandados.

249. Entre os compromissos firmados por estados e municípios proponentes de pólos presenciais, com base no Edital 1/2005 da UAB, estão: a) criar e manter a estrutura necessária para o funcionamento do pólo de apoio presencial; b) institucionalizar, mediante instrumento legal específico, junto aos órgãos competentes, o pólo de apoio presencial, a fim de garantir sua criação, implantação, manutenção e continuidade; c) criar estrutura física e de recursos humanos a fim de manter a boa qualidade das atividades a serem executadas no pólo.

250. O Decreto n.º 5622/2005, de 19/12/2005, que regulamenta o art. 80 da LDB, dispõe que o pedido de credenciamento de curso a distância pelas universidades deve conter, entre outras informações, descrição detalhada dos serviços de suporte e infra-estrutura adequados à realização do projeto pedagógico, relativamente a: a) instalações físicas e infra-estrutura tecnológica de suporte e atendimento remoto aos estudantes e professores; b) laboratórios científicos, quando for o caso; c) pólos de educação a distância, entendidos como unidades operativas, no País ou no exterior, que poderão ser organizados em conjunto com outras instituições, para a execução descentralizada de funções pedagógico-administrativas do curso, quando for o caso.

251. As respostas à pesquisa postal dão uma dimensão da demanda por recursos humanos e infra-estrutura (Gráfico 19). Cerca de um terço das respostas indicaram que os pólos têm mais de 200 alunos. Praticamente metade atende a até 150 alunos, presta apoio a uma universidade e conta com, no máximo, três funcionários e cinco tutores.

Gráfico 19 – Perfil de atendimento nos pólos presenciais da UAB.



Fonte: Pesquisa via e-mail com coordenadores de pólo (agosto/2008).

252. A comunicação e a integração por Internet mostrou-se como uma das áreas que apresenta maior dificuldade na gestão dos polos. Acessar os conteúdos e enviar os trabalhos com rapidez é condição necessária para o adequado encaminhamento dos cursos. Conforme observa Rumble (2003, p.72), um curso superior a distância precisa estar ancorado em um sistema de comunicação que permita ao aluno resolver com rapidez suas demandas, articulando os alunos com docentes, colegas, coordenadores de curso e disciplinas e com os responsáveis pelo sistema de gerenciamento acadêmico e administrativo.

253. De 452 tutores a distância que responderam ao questionário do TCU, 42% consideraram insatisfatório o acesso à Internet. Alerta-se para o fato de que 54% dos respondentes são das regiões Sudeste e Sul. Em visita aos pólos UAB dos estados de Roraima e do Pará, constatou-se que a banda da Internet lá instalada (256KB) é insuficiente para atender às necessidades dos alunos, com exceção do pólo de Boa Vista, que possui outra forma de acesso, pelo GSAC. Este sistema acessa a rede mundial de computadores via satélite por meio de uma antena instalada em cada pólo.

254. Os grupos focais realizados nos pólos UAB de Pacaraima/RR e Moju/PA também trouxeram evidências quanto às dificuldades que o acesso à internet vem ocasionando ao programa. A lentidão da Internet foi citada como a principal causa de desestímulo. Foi informado, na ocasião, que, com a banda existente, apenas seis ou sete alunos conseguem acessar a Internet ao mesmo tempo, ficando subaproveitados os 50 microcomputadores cedidos pelo MEC a cada um dos pólos. Outra consequência mencionada é a demora para enviar os trabalhos (cerca de duas horas), isto quando não há queda de conexão, que provoca o recomeço do processo. Não só a lentidão na Internet acarreta subaproveitamento dos microcomputadores. Em Pacaraima/RR, mais da metade dos micros não estão conectados à Internet, pois as salas alocadas para os mesmos são pequenas e a conexão só chega a uma delas. O MEC sinalizou que o Ministério das Comunicações está conduzindo processo licitatório para ampliar a banda do GSAC para 2MB. O programa “Banda Larga nas Escolas” é outra iniciativa que pretende atender também os pólos UAB.

255. Além do problema da Internet, há carência de bibliotecas e de laboratórios. Nenhum pólo presencial da UAB no estado de Roraima nem do Pará conta com biblioteca própria. O curso de biologia, ministrado pelo CEFET/PA, já foi iniciado. Em Japarutuba/SE também há o curso de biologia em andamento e, da mesma forma, não há laboratório. Nos pólos do Pró-licenciatura da Universidade Federal do Pará, há laboratórios de biologia, mas não se consegue fazer correta manutenção dos equipamentos laboratoriais, tendo em vista que faltam recursos de limpeza de equipamentos ópticos em locais de alta umidade.

256. Em localidades como Feijó e Tarauacá, ambos no estado do Acre, os pólos UAB não existiam de fato quando da visita dos professores da Universidade de Brasília em abril de 2008. Com efeito, os alunos usavam laboratórios de uma escola de ensino médio. Na Universidade Federal de Sergipe, o coordenador de tutoria indicou pólos, nos quais a estrutura física é precária (Laranjeiras, Areia Branca e Brejo Grande).

257. Segundo informado na ocasião (agosto/2008), não se tinha notícia do funcionamento do pólo do Município de Laranjeiras/SE, que se encontrava sem estrutura física. Relatórios de acompanhamento encaminhados à equipe de auditoria noticiam que, em Brejo Grande, a conexão à Internet não era, então, utilizada devido à ausência da estrutura física do pólo. Não havia, nem mesmo, encontro dos tutores presenciais com os alunos devido à falta de espaço físico. Em Japarutuba/SE, havia 25 computadores que não estavam sendo utilizados devido à falta de estabilizadores.

258. As informações indicam que foram aprovados pólos que não estavam minimamente aparelhados. A edição dos instrumentos de regulamentação do art. 80 da LDB, a partir de 2005, permitiu a inclusão de referências específicas aos pólos de apoio presencial nos Referenciais de Qualidade para a EAD (MEC, 2007). No processo de autorização de cursos a distância, cabe às universidades o estudo para implantação dos pólos de apoio presenciais, com base em indicadores de demanda, segundo o instrumento de credenciamento institucional para a oferta da modalidade de educação a distância. É responsabilidade de estas instituições requererem as autorizações de funcionamento dos cursos a distância e reconhecimento destas autorizações. No sistema UAB é responsabilidade da CAPES a seleção dos cursos que farão parte do programa UAB e a definição do curso a ser ofertado em um determinado pólo.

259. O Edital de 30/12/2006, que tornou público o resultado da avaliação do Processo Seletivo de pólos e cursos apresentados com base no Edital de Seleção n.º 01/2005-SEED, dispõe que todos os pólos de apoio presencial avaliados favoravelmente pela Comissão de Seleção seriam submetidos à avaliação *in loco*, com a visita de especialistas para as devidas comprovações referentes ao projeto encaminhado.

260. Segundo informado por gestores entrevistados da UAB, coube às universidades proponentes avaliar *in loco*, depois de confirmadas as propostas encaminhadas em resposta ao edital de seleção, a viabilidade de instalação dos pólos. O início dos cursos nos pólos ficou condicionado à avaliação *in loco* favorável dos pólos de apoio presencial e ao cumprimento das obrigações assumidas pelos interessados, conforme definido no edital de 2006.

261. Em janeiro de 2007, o MEC publicou os procedimentos de regulação e avaliação da educação superior na modalidade a distância, de responsabilidade do INEP. Cabe ao INEP a avaliação do cumprimento das condições previstas na legislação para credenciamento, ou renovação de credenciamento de instituição de educação superior e

solicitação de autorização, reconhecimento ou renovação de reconhecimento de cursos de graduação. Entre essas condições encontra-se o adequado funcionamento dos pólos, conforme disposto na Portaria Normativa n.º 02/2007, que dispõe sobre os procedimentos de regulamentação e de avaliação da educação superior na modalidade a distância.

262. A equipe de auditoria visitou o Pólo de Conselheiro Lafaiete em Minas Gerais, o qual se encontra estruturado segundo as necessidades do ensino a distância. A estrutura física foi adaptada e reformada, e o pólo contou com o apoio de empresa privada instalada na região, que doou parte do material permanente. Conta com secretaria geral, sala para tutores, salas de aula e de reunião, auditório para 80 pessoas, sala para vídeoconferência, biblioteca (precisa ser ampliada, segundo opinião do coordenador), centro de processamento de dados, laboratório de geomorfologia (aguarda instalação dos equipamentos) e sala de cartografia. O pólo tem Política de Uso da Internet/Rede, para assegurar que funcionários e alunos sigam a regulamentação corrente e usem a internet de forma racional. Os alunos assinam declaração na qual constam as vedações quanto ao uso da Internet e sanções em caso de mau uso.

263. Na UFMG, em alguns municípios, as ações da UAB são executadas nos pólos do Pró-Licenciatura, aproveitando a infra-estrutura de laboratórios existentes, viabilizada por meio de parceria com o Estado. As equipes dos dois programas trabalham em conjunto (laboratórios, encontros presenciais, elaboração de provas) e a UAB utiliza material do Pró-Licenciatura. Os cursos utilizam a estrutura dos departamentos voltados ao ensino presencial.

264. Diante das dificuldades enfrentadas quanto aos aspectos de infra-estrutura dos pólos, considera-se pertinente recomendar que a CAPES promova medidas no sentido de: a) reordenar o fluxo de articulação e de controle das ações da UAB nos municípios, definindo as responsabilidades da equipe da CAPES e das universidades no monitoramento permanente das estruturas locais; b) instituir avaliação periódica sobre o funcionamento dos pólos pelas universidades, com base em formulário padronizado; c) estabelecer responsabilidades para avaliação da viabilidade dos pólos presenciais na etapa de seleção de propostas, inclusive com maior participação do MEC nesta avaliação, tendo em vista as relações entre governos envolvidas; e d) estabelecer rotina de assistência técnica aos estados e municípios nos casos onde se fizer necessária.

3.3. Estratégias de apoio à aprendizagem e à interação do sistema

3.3.1. Organização do sistema de tutoria

265. Evidenciou-se que a estrutura de apoio à tutoria, a supervisão dos tutores e o monitoramento da atuação acadêmica dos alunos precisam ser objeto de melhorias e reavaliação por parte das instituições envolvidas. Baixa oferta de profissionais para atuar como tutores presenciais em algumas localidades, inadequação do horário de funcionamento dos pólos e dificuldade de interação da tutoria a distância ao processo foram pontos que se destacaram nos levantamentos efetivados. Esses elementos, somados às limitações no suporte tecnológico, têm prejudicado a comunicação e a articulação necessárias ao apoio aos alunos.

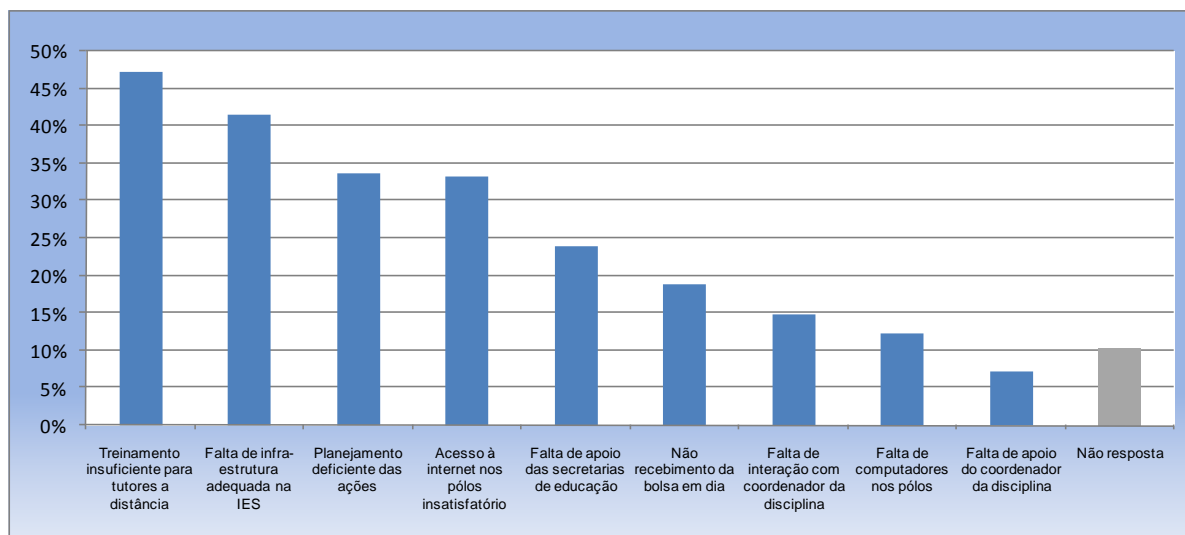
266. Os subsistemas de serviços de apoio ao aluno e de gestão da tutoria são itens fundamentais do ensino a distância e semipresencial (RUMBLE, 2003). Segundo os Referenciais de Qualidade para o Ensino a Distância, do MEC, o tutor deve ser compreendido como um dos sujeitos que participa ativamente da prática pedagógica. A tutoria a distância

atua a partir da instituição de ensino e sua principal atribuição é esclarecer dúvidas, promover espaços de construção coletiva de conhecimentos e, ainda, participar da avaliação de ensino-aprendizagem. O tutor presencial atende aos estudantes nos pólos em horários pré-estabelecidos, devendo-se manter em permanente comunicação tanto com os estudantes quanto com a equipe pedagógica do curso.

267. Diferentemente da educação presencial, na educação a distância ampliam-se os canais de interação e comunicação entre professores, tutores e alunos. O material didático e o ambiente virtual de aprendizagem devem adotar formato compatível com o aprendizado a distância e à mediação tutor-aluno. Devem ser oferecidas e contempladas, prioritariamente, as condições de telecomunicação (telefone, fax, correio eletrônico, videoconferência, fórum de debate pela Internet, ambientes virtuais de aprendizagem, etc.). A interação deve ser apoiada também em um adequado sistema de tutoria e de ambiente computacional.

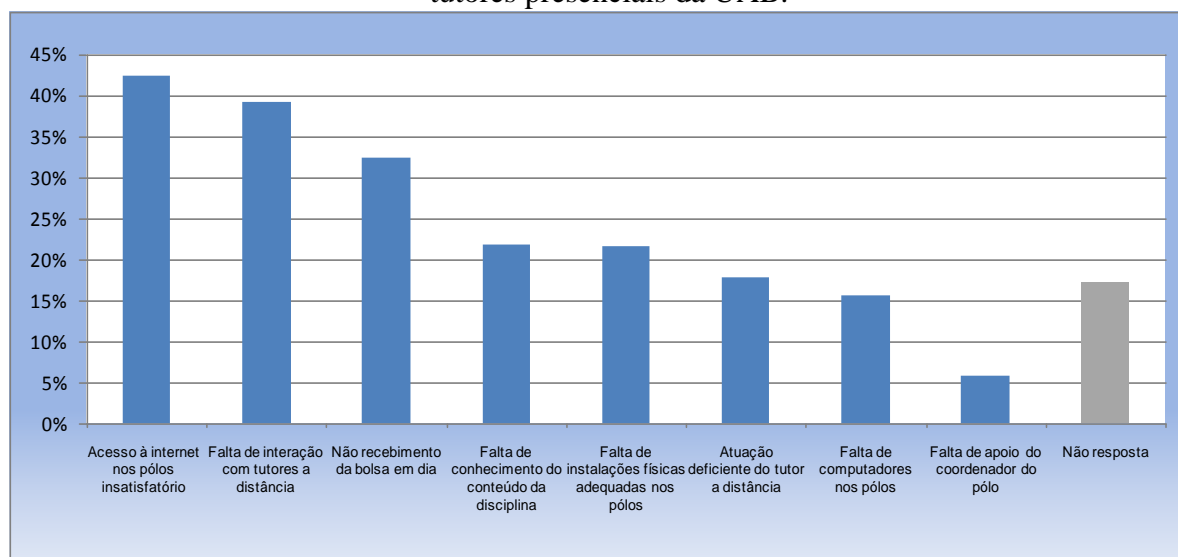
268. A partir dos resultados da pesquisa do TCU, apresentam-se, nos Gráficos 20 e 21, a opinião dos tutores da UAB quanto às dificuldades que incidem no acompanhamento e apoio aos alunos. Para os tutores a distância, os principais fatores entre as opções sugeridas são a capacitação insuficiente, apontada por 380 respondentes (47%), e a falta de infraestrutura adequada na instituição, indicada por 333 respondentes (42%). A seguir, foram indicados o planejamento das ações e o acesso à Internet. Os tutores presenciais apontaram o acesso à Internet, a falta de interação com os tutores a distância e o atraso no pagamento das bolsas, com a frequência de 43%, 39% e 32% respectivamente.

Gráfico 20 – Fatores que prejudicam o apoio ao aluno, segundo opinião dos tutores a distância da UAB.



Fonte: Pesquisa via e-mail com tutores a distância da UAB (agosto/2008).

Gráfico 21 – Fatores que prejudicam o apoio ao aluno, segundo opinião dos tutores presenciais da UAB.



Fonte: Pesquisa via e-mail com tutores presenciais da UAB (agosto/2008).

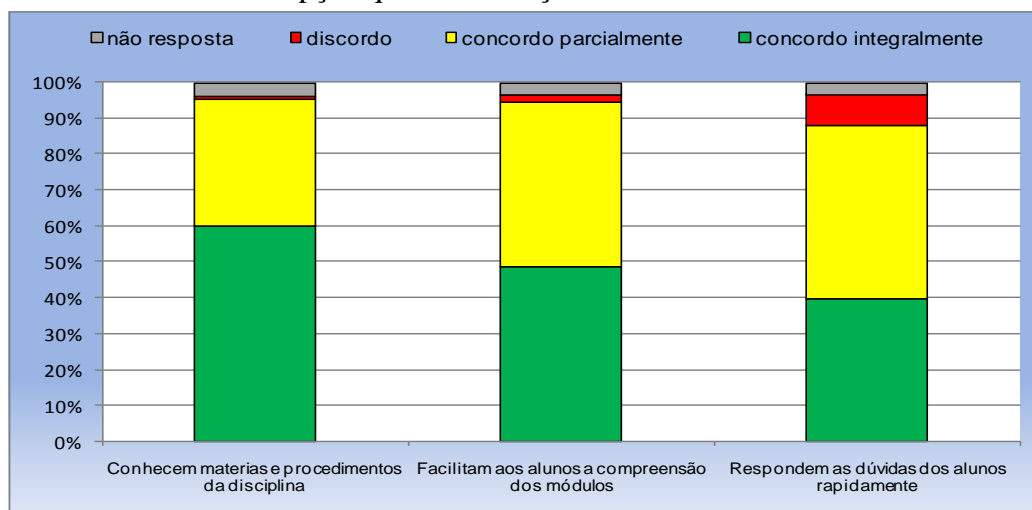
269. A mesma pesquisa foi endereçada aos tutores do Pró-Licenciatura. A falta de infra-estrutura nas IES, o não recebimento da bolsa e o treinamento insuficiente foram apontados pelos tutores a distância na proporção de 60%, 44% e 39%, respectivamente como pontos de maior dificuldade. Os tutores presenciais indicaram o acesso à Internet, a falta de estrutura física nos pólos e a falta de microcomputadores como os principais fatores que prejudicam as atividades de tutoria, na freqüência de 52%, 45%, e 41%, respectivamente.

270. Esses resultados informam que as IES não estão provendo suporte adequado para o trabalho dos tutores, e que essa situação vem ocorrendo com maior freqüência no programa Pró-Licenciatura. Neste programa, a infra-estrutura dos pólos, mantidas pelas universidades, e a falta de microcomputadores aparece mais fortemente como obstáculo às atividades dos tutores presenciais. A capacitação, apesar da boa avaliação na pesquisa, ainda não é suficiente. As dificuldades de acesso à Internet atingem principalmente à tutoria presencial de ambos os programas. Na UAB, foi ressaltado o quesito “planejamento” como um dos pontos a acarretar dificuldades às ações.

271. O Edital 01/2004 do Pró-Licenciatura previa, no Anexo I, que deveriam ser descritas a infra-estrutura de apoio como laboratórios e equipamentos e a existência, quando for o caso, de unidades operativas de EAD próprias ou conveniadas para atendimento descentralizado, inclusive avaliações e encontros presenciais. A Resolução CD/FNDE n.º 34/2005, que orientou a seleção das propostas ao Pró-Licenciatura II, apenas dispunha que os projetos deveriam especificar os pólos ou núcleos para atendimento descentralizado.

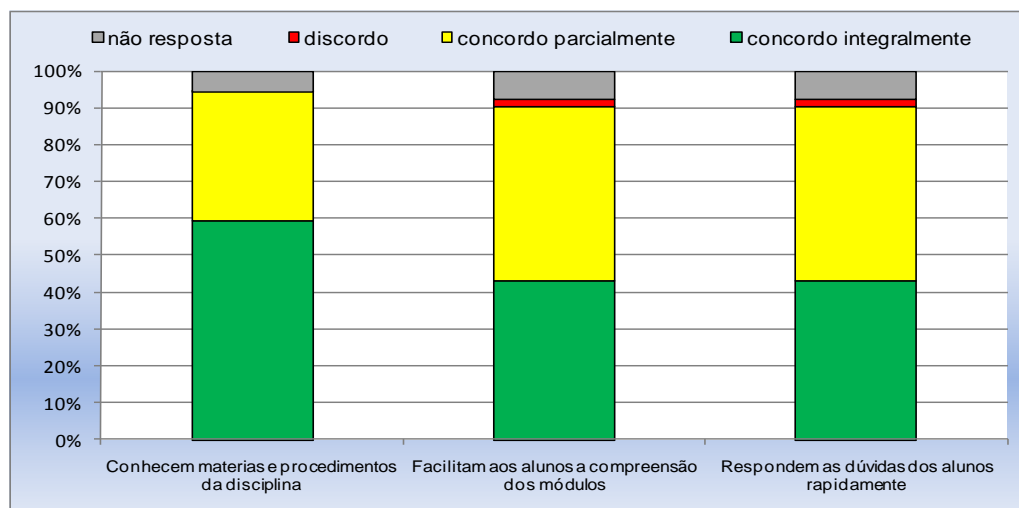
272. A pesquisa demonstrou ainda as dificuldades que se apresentam quanto à integração da tutoria a distância no processo, tanto na UAB como no Pró-Licenciatura. A situação pode ser visualizada pela avaliação constante dos Gráficos 22 e 23, no qual se ressaltam itens que se referem à integração com os alunos, ou seja, “facilitam aos alunos a compreensão dos módulos” e “respondem as dúvidas dos alunos rapidamente”.

Gráfico 22 – Percepção quanto à atuação dos tutores a distância na UAB.



Fonte: Pesquisa via e-mail com tutores presenciais da UAB (agosto/2008).

Gráfico 23 – Percepção quanto à atuação dos tutores a distância no Pró-Licenciatura.



Fonte: Pesquisa via e-mail com tutores presenciais do Pró-Licenciatura (agosto/2008).

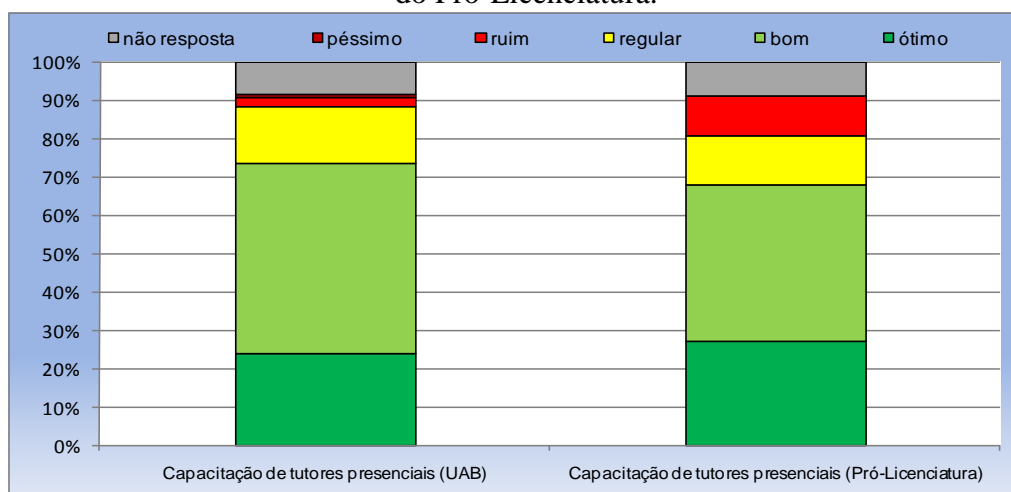
273. Questionário respondido por coordenador de pólo no Estado do Pará registra que o sistema de tutoria a distância está desconectado da tutoria presencial. Alunos de todos os pólos visitados reclamaram que, muitas vezes, é informada apenas a nota que o aluno obteve na avaliação, sem que haja acesso à correção. No pólo de Japaratuba, em Sergipe, foi ressaltada a demora nas respostas às atividades dos alunos. Os estudos indicam, por exemplo, que há alta correlação entre demora na correção de trabalhos e abandono dos cursos (RUMBLE, p.72).

274. É necessário destacar como boa prática a iniciativa da UFPA em criar um blog para maior aproximação entre os tutores, com registro cronológico e frequentemente atualizado de opiniões, emoções, fatos, imagens ou qualquer outro tipo de conteúdo que o autor ou autores queiram disponibilizar na Internet. Essa prática melhorou as relações interpessoais e possibilitou maior reflexão sobre as colocações de cada um, a partir das narrativas nele contidas.

275. Em relação à capacitação, tanto os tutores presenciais quanto os tutores a distância vêm recebendo-a antes de iniciarem seus trabalhos no sistema. Mais de 80% dos tutores a distância que responderam aos questionários consideraram sua capacitação ótima ou boa. Entretanto, quase metade dos tutores a distância que responderam ao questionário (47%) consideram o treinamento insuficiente. Essas informações refletem o que foi observado na visita *in loco*, quando foram bem avaliadas as capacitações pelos tutores, com restrições em face das demandas cotidianas.

276. A avaliação quanto à capacitação dos tutores presenciais encontra-se no Gráfico 24, o qual compara as respostas dos tutores da UAB e do Pró-Licenciatura, e demonstra pequena variação no grau de satisfação, considerando as respostas classificadas como “ótimo” e “bom”. Observa-se que, independente da estrutura de gestão das ações, as avaliações quanto à capacitação mantêm certa uniformidade.

Gráfico 24 – Percepção quanto à capacitação dos tutores presenciais da UAB e do Pró-Licenciatura.



Fonte: Pesquisa via e-mail com tutores a distância do Pró-Licenciatura e da UAB (agosto/2008).

277. Nesse sentido, relatos dos alunos evidenciaram que, nos pólos de Roraima, de Japaratuba/SE e Moju/PA, os tutores presenciais não dispõem de conhecimentos necessários de informática e Internet para dar o apoio aos alunos. Esta dificuldade foi também narrada nas entrevistas realizadas com professores e gestores nos centros de EAD da UFS e da UFMG.

278. A pesquisa com os coordenadores de pólo apontou como fator prejudicial ao desempenho dos alunos a incompatibilidade do horário de funcionamento do pólo com as necessidades dos alunos. Outro aspecto que merece destaque é a ausência de tutores presenciais em alguns pólos, aliada à demora na substituição desses atores, quando necessário. Se, por um lado, a Resolução FNDE n.º 44/2006 prevê o direcionamento da seleção de tutores apenas para o município que sedia o pólo; por outro, em algumas localidades, há pouca ou nenhuma oferta de profissionais capacitados para a atividade de tutoria, conforme indicaram relatos dos entrevistados.

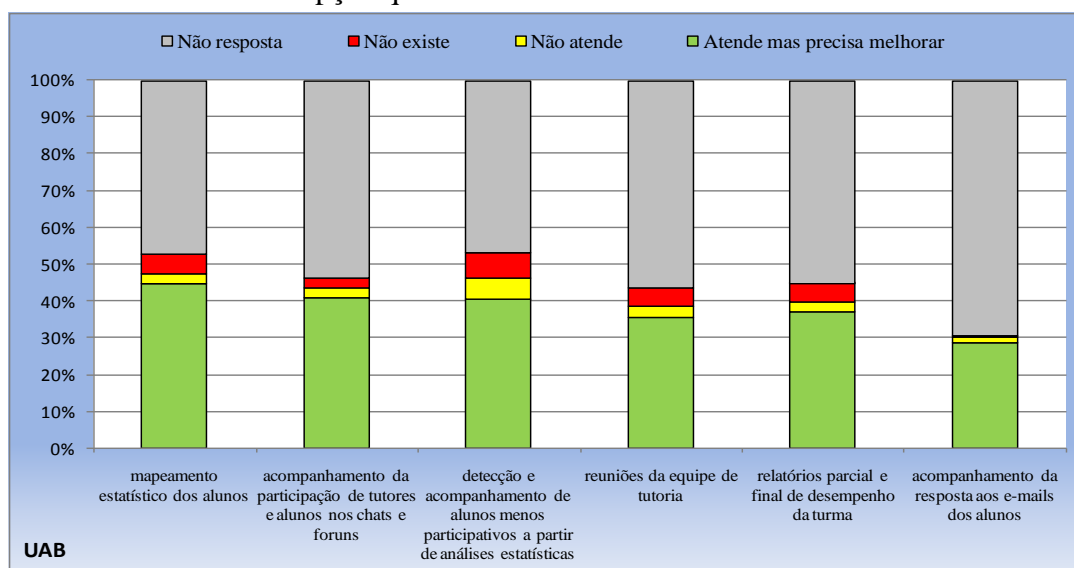
279. Em Sergipe, a ausência de tutores tem ocorrido com frequência. O coordenador do curso de Matemática apontou a dificuldade da seleção de tutores presenciais nos pólos. Das 18 vagas oferecidas no primeiro edital, cerca da metade foi preenchida, atuando-se com apenas um tutor por pólo. Foi sugerida, pelo coordenador de tutoria do CECAD/UFS, a

formalização das atribuições dos bolsistas (professores, tutores, coordenadores), e que fossem previstos recursos para, pelo menos, duas visitas aos pólos pelos professores no semestre.

280. Além dos aspectos considerados, foram levantadas informações acerca do acompanhamento do trabalho de tutores e alunos. A Resolução FNDE/CD n.º 35, de 22/07/2008, que regulamenta o Pró-Licenciatura I, prevê, entre as atribuições das IES: a) desenvolver processo de supervisão e avaliação do desempenho de tutores e outros profissionais que atuam no curso, de modo a assegurar padrão de qualidade do mesmo; e b) implantar sistema de orientação e acompanhamento ao aluno, garantindo que estes obtenham evolução formativa e tenham as dificuldades regularmente monitoradas.

281. Para monitoramento dos alunos, segundo a percepção dos tutores a distância da UAB, há falta de instrumentos, e quando existem atendem parcialmente às necessidades para as quais foram implantados, conforme pode ser visto no Gráfico 25.

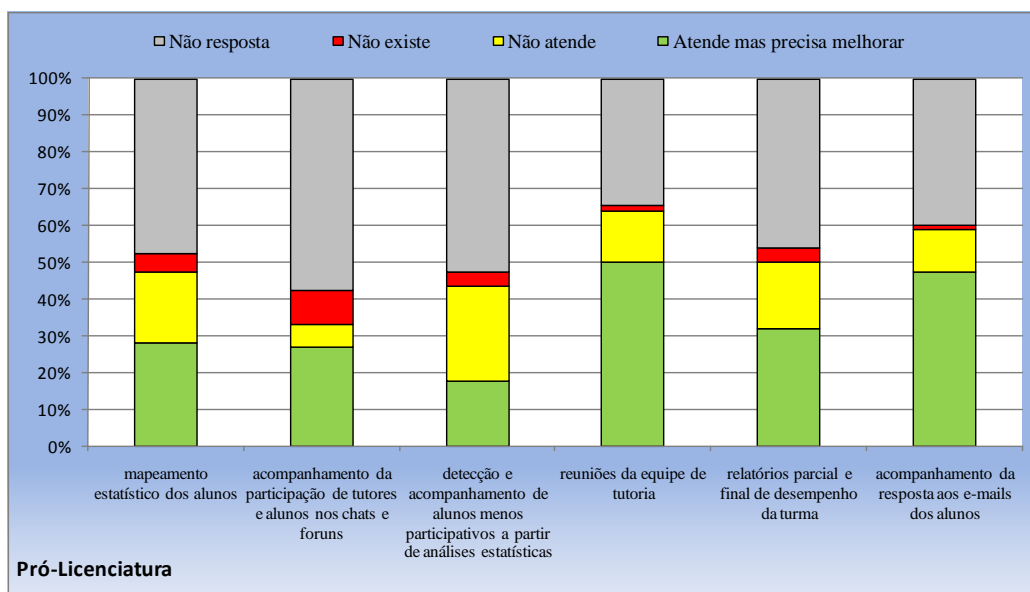
Gráfico 25 – Percepção quanto ao monitoramento das atividades da UAB.



Fonte: Pesquisa via e-mail com tutores a distância da UAB (agosto/2008).

282. No conjunto, os tutores do Pró-Licenciatura apresentaram percepção mais positiva quanto a esse processo, com parcela de respostas que considera que os instrumentos atendem perfeitamente às necessidades e são efetivos, avaliação que não foi manifestada pelos tutores da UAB. A alta taxa de não resposta quanto aos instrumentos de acompanhamento destoa dos demais itens dos questionários. As reuniões, relatórios parciais e acompanhamento das respostas dos alunos aparecem melhor avaliados no Pró-Licenciatura, enquanto instrumento de supervisão por meio do acompanhamento da participação de tutores e alunos nos *chats* e fóruns mostrou-se pouco utilizado neste programa. Na UAB, as manifestações positivas alcançaram, no máximo, 40% de respostas no quesito “os instrumentos atendem às necessidades, mas precisam melhorar”, sendo o item pior avaliado o “acompanhamento das respostas aos e-mails dos alunos”.

Gráfico 26 – Percepção quanto ao monitoramento das atividades do Pró-Licenciatura.



Fonte: Pesquisa via e-mail com tutores a distância do Pró-Licenciatura (agosto/2008).

283. As informações corroboram a necessidade de melhor definição de responsabilidades e de supervisão das atividades desempenhadas pelos atores do sistema de educação a distância. Principalmente, denota a falta de controle do sistema de tutoria. Com efeito, a equipe de auditoria constatou a falta de clareza dentro das Universidades quanto ao papel dos departamentos e professores das disciplinas no acompanhamento da atuação dos tutores a distância. Não foram identificadas definições claras de responsabilidades no tocante a estas tarefas. Não é demais ressaltar que os tutores a distância da UAB, no questionário, apontaram dificuldades no planejamento como um dos fatores que prejudicam o acompanhamento e apoio aos alunos.

284. A Resolução FNDE n.º 44/2006 elenca, entre as competências do MEC no sistema UAB, o encaminhamento de autorização de pagamento de bolsas ao FNDE e a instituição, em cooperação com as IES participantes, dos manuais de atribuições e obrigações relativas às funções previstas para os bolsistas. Esses manuais não foram elaborados pelo MEC, isso contribui para dificuldade de supervisão e cobrança das atividades dentro das IES, com impacto, até mesmo, no controle para fins de pagamento das bolsas.

285. Deve ser ressaltada a experiência de gestão do curso de Pedagogia a distância da UFMG, executado sob o sistema UAB, que utiliza a metodologia do projeto Veredas, o qual foi executado juntamente com 18 universidades, prefeituras e Governo do Estado, tornando-se referência em razão de seus resultados (evasão de apenas 2%). Na proposta UAB, foi instituída a figura do professor-formador, que acompanha, mensalmente, a execução de todas as disciplinas e é o responsável pela formação dos tutores presenciais. Há um professor-formador por pólo. Não existe a figura do professor da disciplina, o qual é substituído pela atuação de uma equipe multidisciplinar. Segundo as entrevistadas, considerando o perfil do aluno, com esta estratégia tem-se um professor de referência, o que contribui para evitar a evasão. O professor acompanha todas as atividades e tem contato periódico com o grupo, o que propicia a criação de vínculo com os alunos. As estratégias de atuação da equipe que executa as ações vêm sendo moldadas segundo o perfil do professor a ser formado.

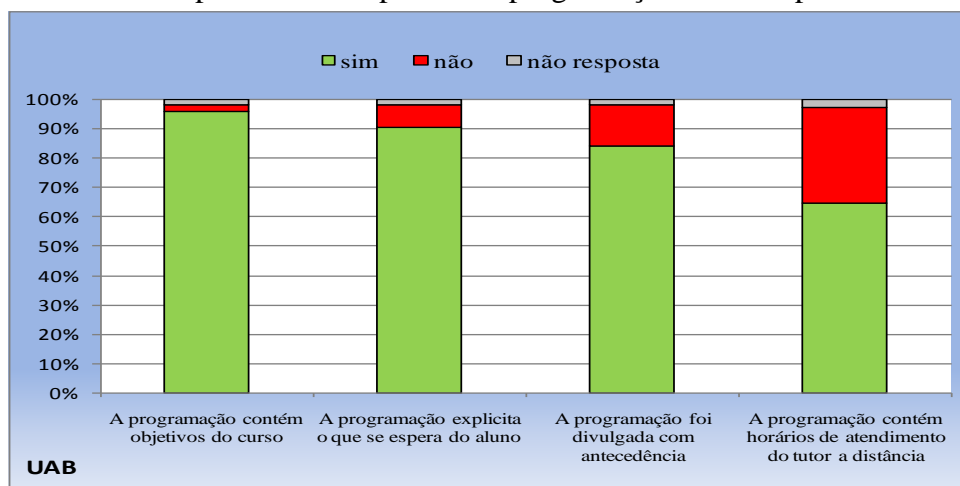
286. O curso de Pedagogia conta com uma coordenação chamada “eixo integrador”, a qual monitora atividades executadas por meio da plataforma Moodle, e documenta a atuação dos alunos e tutores nos pólos. Com base neste acompanhamento, desenvolveram-se alguns indicadores para acompanhamento das atividades, como: participação nos fóruns; atividades disponíveis no Moodle; disponibilidade de roteiros para alunos; número de mensagens de tutores e alunos; número de respostas às atividades; atualização do perfil dos tutores e dos alunos.

287. Diante do exposto, considera-se oportuno recomendar a CAPES que instrumentalize sistematicamente o controle da organização dos sistemas de tutoria e de interação acadêmica da UAB e do Pró-Licenciatura, que sejam, em especial, voltadas à supervisão da compatibilidade do ambiente virtual de aprendizagem utilizado, das condições de telecomunicação disponíveis, do material didático fornecido, da interação tutor-aluno e das atividades desempenhadas pelos alunos.

3.3.2. Outras estratégias de apoio à interação acadêmica

288. Em relação à orientação ao aluno quanto às informações que permitem o adequado acompanhamento das disciplinas ofertadas pela UAB e pelo Pró-Licenciatura, as respostas indicaram, em ambos os programas, uma situação satisfatória, exceto quanto à disponibilização dos horários de atendimento do tutor a distância conforme pode ser visto no Gráfico 27. Dos entrevistados, 55% dos tutores presenciais da UAB afirmaram haver esta previsão de horário. O cômputo em conjunto das respostas, considerando tutores a distância e presencial, alcançou o patamar de 64% de concordância.

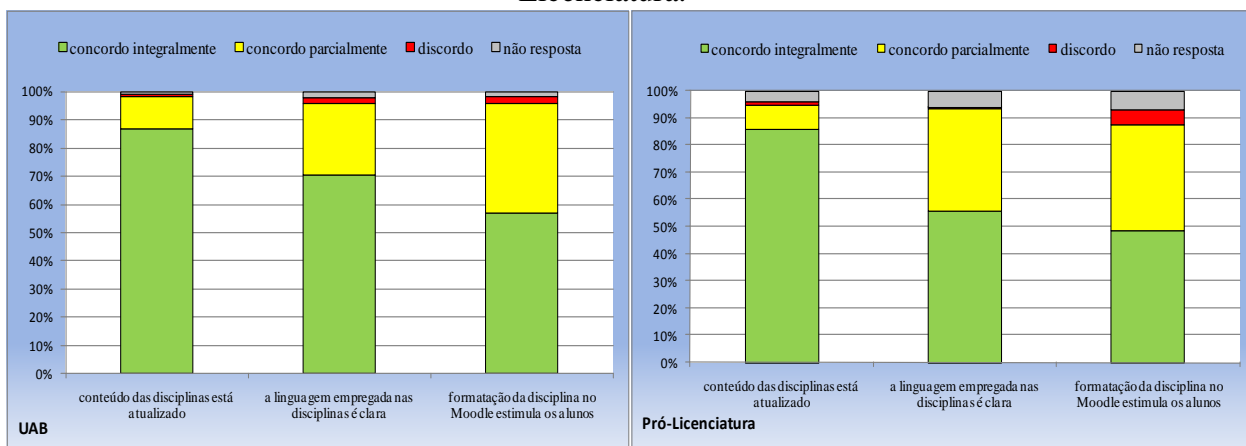
Gráfico 27 – Aspectos contemplados na programação das disciplinas da UAB.



Fonte: Pesquisa via e-mail com tutores presenciais e a distância da UAB (agosto/2008).
O gráfico soma as respostas de tutores presenciais e a distância.

289. Em relação às disciplinas ministradas nos cursos da UAB e do Pró-Licenciatura, seus conteúdos estão atualizados, conforme resultado da pesquisa (Gráfico 28). No entanto, a linguagem empregada na disciplina e sua formatação no Moodle apresentaram avaliação restritiva. Neste quesito, na UAB, 57% dos respondentes concordaram integralmente com a assertiva de que a formatação nas disciplinas no Moodle estimula os alunos na execução das atividades acadêmicas, enquanto, no Pró-Licenciatura, 49% manifestaram-se neste sentido.

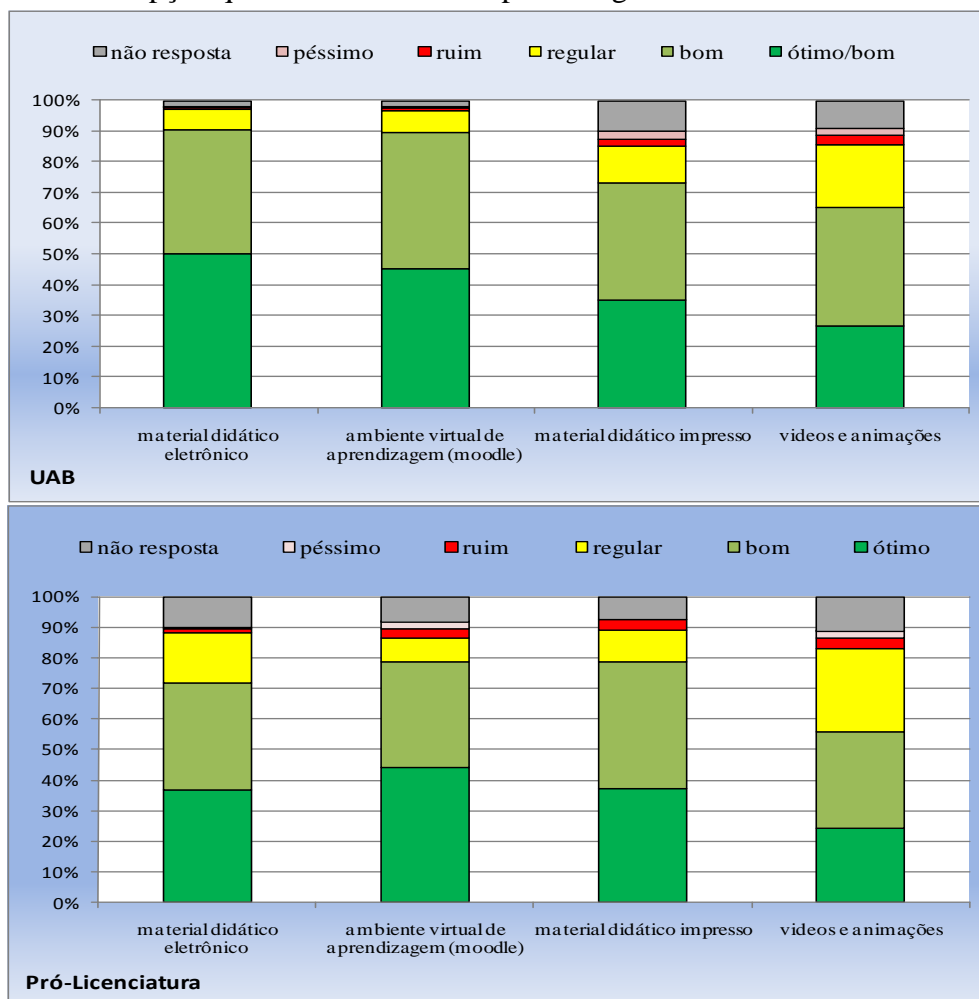
Gráfico 28 – Aspectos considerados na apresentação das disciplinas da UAB e do Pró-Licenciatura.



Fonte: Pesquisa via e-mail com os tutores da UAB e do Pró-Licenciatura (agosto/2008).

290. Na avaliação dos materiais e do ambiente de apoio, em termos comparativos, a percepção dos respondentes foi menos favorável ao material didático impresso, vídeos e animação. O material didático eletrônico e o ambiente de aprendizagem alcançaram avaliação positiva por 90% dos respondentes (Gráfico 29).

Gráfico 29 – Percepção quanto a recursos de aprendizagem da UAB e do Pró-Licenciatura.



Fonte: Pesquisa via e-mail com tutores da UAB e do Pró-Licenciatura (agosto/2008).

291. Dificuldades quanto ao atraso no material didático foram relatadas durante as entrevistas realizadas pela equipe de monitoramento. Nos pólos de Pacaraima/RR e Boa Vista/RR, os cursos de Matemática e Biologia iniciaram sem que os alunos tivessem recebido o material didático impresso referente às disciplinas específicas dos cursos. Considerando o acesso à Internet não satisfatório, o atraso no material impresso pode inviabilizar o andamento dos cursos.

292. Depreende-se dessas informações que, exceto pela definição do horário de atendimento dos tutores, a programação das disciplinas traz elementos que facilitam a compreensão do processo pelos alunos. Quanto ao material didático, o quadro demonstra que esse aspecto não se encontra satisfatório, principalmente no que se refere ao apoio de vídeos e animação. Considerando os problemas que foram evidenciados na atuação da tutoria e nos canais de comunicação via Internet, pode-se concluir que os meios de interação entre os participantes do sistema não estão compatíveis com as necessidades do ensino a distância.

4. Comentários dos gestores

293. Nos termos do item 6.5 do Capítulo VI do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria TCU nº 144/2000, a versão preliminar do relatório do primeiro monitoramento realizado em ações de Formação de Professores foi remetido ao Secretário Executivo do Ministério da Educação, À Secretária de Educação Básica e ao Presidente da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, por meio, respectivamente, dos Ofícios Seprog nº 21/2009, nº 22/2009 e nº 23/2009, ambos de 06/03/2009, com a finalidade de se obter os comentários pertinentes sobre as questões analisadas por este Tribunal.

294. As respostas às diligências do TCU foram encaminhadas por meio dos seguintes expedientes, onde constam os comentários dos gestores: a) pela CAPES, o Ofício nº 138/2009/PR/CAPES, de 02/04/2009, assinado pela Sra. Cássia Mendes, Chefe do Gabinete da Presidência; b) pela Secretaria de Educação Básica, o Ofício nº 415/GAB/SEB/MEC, de 03/04/2009, assinado pela Sra. Godiva de Vasconcelos Pinto, Chefe de Gabinete; c) pela Secretaria Executiva do Ministério da Educação, o Ofício nº 264/2009/SE-GAB, de 07/04/2009, assinado pelo Sr. José Luis Balalaica dos Santos, Chefe de Gabinete.

295. Considera-se que os comentários e esclarecimentos enviados pelos gestores possibilitaram o aperfeiçoamento de análises e elementos textuais do relatório de monitoramento, já incorporados. Além do mais, cabe ressaltar a manifestação favorável dos gestores pela procedência das recomendações apresentadas no relatório e a disposição em adotar as providências cabíveis para sua implementação.

5. Conclusão

296. A instituição de programa próprio ou em regime de colaboração com estados e municípios para formação inicial e continuada de profissionais do magistério para as redes públicas da educação básica é uma das diretrizes dos planos governamentais para melhorar os indicadores educacionais no país. Diversas iniciativas estão sendo empreendidas nesta área, encontrando-se em discussão sistema que se propõe a criar mecanismos de maior integração

entre o ensino superior e o ensino básico por meio da articulação das redes de ensino com as instituições de ensino superior públicas.

297. Em face das novas abordagens e diretrizes sinalizadas pelo MEC e do estágio de implementação das ações, este monitoramento teve o seu objeto ampliado, e foi direcionado para os insumos necessários à estruturação do sistema, o qual tem privilegiado o ensino a distância. O escopo do trabalho não se restringiu ao desempenho da ação de formação continuada (Pró-Letramento e Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica), inicialmente objeto do monitoramento, uma vez que o aporte orçamentário tem se concentrado em ações de formação inicial a distância, mais especificamente no Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. Por sua vez, encontrava-se em execução o Pró-Licenciatura, programa de educação superior a distância com a finalidade de capacitar principalmente professores em serviço, ação que também foi incluída como objeto do monitoramento. Nessas quatro ações centrou-se o foco desta fiscalização.

298. A fiscalização buscou estar em consonância com o que a literatura reitera sobre os desafios que envolvem a implementação de cursos de educação a distância, em especial quanto à infra-estrutura, desenvolvimento dos instrumentos envolvidos no processo ensino-aprendizagem e institucionalização das ações nas IES, que foram objeto deste trabalho.

299. O estudo apontou deficiências em aspectos de formalização e regulamentação do sistema, definição de responsabilidades, fluxo de informações e supervisão. Os atores não conhecem adequadamente seus papéis, limites de autoridade e atribuições, principalmente nas articulações ocorridas entre as universidades e os sistemas de ensino estaduais e municipais. Esse quadro prejudica a transparência e o controle das ações em todos os níveis.

300. Quanto à organização institucional, a estruturação da modalidade de ensino a distância nas universidades ocorre por meio de centros e núcleos que, em termos administrativos, atuam de forma paralela, e cujas atividades acadêmicas podem estar ou não integradas aos departamentos presenciais. A maior parte dos centros de EAD ainda não está devidamente formalizada na estrutura das instituições de ensino superior, com definição formal de cargos e competências.

301. Por seu turno, os pólos de apoio presencial ainda estão em estágio inicial de organização. Há falta de regulamentação e o monitoramento indicou a necessidade de dotá-los de informações quanto à organização do sistema. A infra-estrutura física, humana e material, que ficou sob a responsabilidade de estados e municípios responsáveis pelos pólos, tem sido obstáculo à continuidade dos cursos. As informações evidenciaram dificuldades de instalação e manutenção da infra-estrutura tanto na formação inicial quanto na continuada. Na formação inicial, o acesso a Internet nos municípios tem-se mostrado insatisfatório e tem sido causa de desestímulo aos alunos no programa. A falta de bibliotecas e de laboratórios constitui-se em obstáculo à formação de professores em áreas notadamente carentes de profissionais habilitados, como biologia, química e física. Os problemas encontrados na infra-estrutura apontaram para o fato de que, nem sempre, foram considerados os critérios do edital para aprovação dos pólos, fazendo com que pólos em condições precárias recebessem cursos para os quais não estavam devidamente aparelhados.

302. Identificou-se também oportunidade de melhoria dos instrumentos colocados à disposição dos alunos como suporte ao processo de ensino-aprendizagem. As informações corroboram a necessidade de melhor definição de responsabilidades e de supervisão das

atividades desempenhadas pelos atores do sistema de educação a distância e as dificuldades que se apresentam com a integração da tutoria a distância no processo.

303. A análise do processo de implementação e controle das ações de formação de professores indicou que deve ser priorizada a estruturação dos setores responsáveis pela formação continuada na SEB/MEC. Não se encontram disponíveis dados sistematizados sobre as ações do Pró-Letramento. A estrutura de gestão e acompanhamento ministerial precisa ser priorizada, ainda mais considerando a complexidade de articulações existentes na execução das ações de formação continuada. Quanto à formação inicial, destacou-se a necessidade de estruturação da atividade de acompanhamento de pólos pelas IES. Em nível federal, a equipe da Universidade Aberta vem desenvolvendo sistema de monitoramento das ações consentâneo com as demandas do sistema.

304. Quanto ao monitoramento das deliberações do Acórdão TCU n.º 1098/2006-Plenário, o resultado da análise foi sintetizado na tabela a seguir.

Tabela 8 – Situação de implementação das deliberações do Acórdão TCU n.º 1098/2006-Plenário, por item, em dezembro de 2008.

Situação das deliberações	Itens do acórdão	Percent.
Cumprida	9.4.1; 9.6	8%
Implementada	9.1.1; 9.1.2; 9.1.3; 9.1.4; 9.1.5; 9.1.6; 9.1.7; 9.1.8; 9.1.11; 9.2.3; 9.2.7; 9.3	47%
Em implementação	9.2.2; 9.2.9	8%
Parcialmente implementada	9.2.1	4%
Não implementada	9.1.9; 9.1.10; 9.7	11%
Deixou de ser aplicável	9.2.5; 9.2.8; 9.4.2	11%
Não foi possível manifestar opinião	9.2.4; 9.2.6; 9.5	11%

305. O quadro demonstra que metade das 26 deliberações constantes do Acórdão n.º 1098/2006 foram consideradas cumpridas/implementadas neste primeiro monitoramento. Duas recomendações não mais se aplicam, em razão das mudanças empreendidas na gestão e operacionalização das ações.

306. Finalizado o trabalho de monitoramento, constatou-se risco de sustentabilidade do sistema, em virtude de: a) os núcleos de ensino à distância nas instituições de ensino superior não estão suficientemente instrumentalizados para organizar e ministrar os programas de formação; b) a infra-estrutura física é deficiente nos pólos de apoio presencial; c) deficiências na atividade de tutoria, sobretudo na articulação entre tutores e professores formadores e na sua supervisão; e d) descompasso entre o número de vagas disponíveis e a capacidade de atendimento. Como resultado dessa avaliação, evidencia-se que a estrutura de gestão e a sistemática de acompanhamento das ações precisam ser aperfeiçoadas, de forma a mitigar o risco de desperdício de recursos públicos com a instituição de cursos e instalação de pólos sem a devida estrutura organizacional, física e material.

6. Proposta de encaminhamento

307. Diante do exposto, e visando contribuir para aperfeiçoar as ações de Formação de Professores objeto deste monitoramento, submete-se este relatório à consideração superior,

propondo que sejam encaminhados à apreciação do Exmo. Senhor Ministro-Relator Valmir Campelo, com as seguintes propostas:

I. Recomendar à Secretaria Executiva do Ministério da Educação, com fulcro no inciso III do art. 250 do RI/TCU, que:

- a) Defina as respectivas atribuições e competências da Secretaria de Educação Básica e da Secretaria de Educação à Distância na execução do Pró-Letramento;
- b) Providencie, em conjunto com a SEB e a SEED, a instituição dos requisitos e critérios para concessão, manutenção, suspensão e cancelamento de pagamento das bolsas-auxílio para os beneficiários do Pró-Letramento, conforme previsto na Resolução nº 48/2006 do FNDE, definindo os fluxos de informação e controles a serem efetivados entre as unidades do MEC envolvidas com esse processo;
- c) A fim de atender ao princípio da especificidade e garantir maior transparência no Orçamento Geral da União, que crie ação orçamentária específica para a Universidade Aberta do Brasil e a inclua em programa orçamentário condizente com a especificidade da despesa considerada, assim como institucionalize o uso do Plano Interno Orçamentário.

II. Recomendar à Secretaria de Educação Básica, com fulcro no inciso III do art. 250 do RI/TCU, que:

- a) Regule o papel das instituições de ensino superior e dos colaboradores nas articulações prévias com estados e municípios para implementação de cursos do Pró-Letramento, inclusive quanto às exigências mínimas de infra-estrutura para sua realização, mantendo no âmbito da Coordenação-Geral de Formação de Professores o controle dos processos de articulação e divulgação das ações;
- b) Elabore normativo que oriente a execução do Pró-Letramento em todos os seus aspectos e dê suporte regulamentar às suas ações;
- c) Explícite as atribuições e o perfil dos tutores previstas na Resolução FNDE nº 48/2006 e no Guia Geral do Pró-Letramento;
- d) Em conjunto com os centros de formação que compõem a Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica, procedam à avaliação do conteúdo dos fascículos, à suficiência da carga-horária da programação do treinamento dos tutores e à adequação do material didático ao perfil dos professores cursistas no âmbito do Pró-Letramento;
- e) Institua estratégia de distribuição do material didático para os cursos do Pró-Letramento que permita manter o controle do envio e do recebimento desse material e garantir que os participantes do programa o recebam tempestivamente ao início dos programas de formação;

f) Fortaleça o controle das ações do Pró-Letramento, com definição de responsabilidades, de instrumentos de acompanhamento, de informações prioritárias e do formato das informações a serem apresentadas pelas universidades, bem como observe o princípio de segregação de funções, criando equipes distintas para participar dos Comitês Gestores dos centros de formação nas universidades e para executar as atribuições de controle e monitoramento que cabe a essa Secretaria.

III. Recomendar à Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), com fulcro no inciso III do art. 250 do RI/TCU, que:

a) Defina e normatize as responsabilidades da CAPES, dos entes federados e das universidades na gestão e acompanhamento das estruturas locais e dos pólos presenciais do Sistema UAB, incluindo a aplicação de instrumentos padronizados de supervisão dos pólos pelas Instituições de Ensino Superior e a disseminação de informações sobre o funcionamento desse sistema direcionadas ao corpo discente e aos coordenadores de pólos;

b) Institua sistemática de avaliação periódica do funcionamento do Sistema UAB, incluindo a publicação de relatórios técnicos anuais, que aborde, entre outros aspectos, o cumprimento dos seus objetivos, em particular o definido no inciso V, art. 1º, do Decreto nº 5.800, de 08/06/2006, e informações sobre o seu funcionamento, a exemplo dos recursos aplicados, da distribuição geográfica dos pólos e dos cursos por microrregião, da quantidade de vagas ofertadas e do número de alunos matriculados;

c) Institua sistemática de controle da organização dos sistemas de tutoria e de interação acadêmica da UAB e do Pró-Licenciatura, que sejam, em especial, voltadas à supervisão da compatibilidade do ambiente virtual de aprendizagem utilizado, das condições de telecomunicação disponíveis, do material didático fornecido, da interação tutor-aluno e das atividades desempenhadas pelos alunos;

d) Incorpore ao sistema ATUAB as informações sobre o desempenho dos alunos, incluindo os índices de evasão e repetência, e dê publicidade aos dados;

e) Defina e normatize as responsabilidades quanto à gestão do programa Pró-Licenciatura e avalie, nas instituições representadas nos consórcios (Pró-Licenciatura I), os motivos dos atrasos no trâmite de recursos, tomando as devidas providências para regularizar essa situação.

IV. Determinar à Secretaria Executiva do Ministério da Educação, à Secretaria de Educação Básica e a Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES que encaminhem a este Tribunal, no prazo de 90 dias, a contar da publicação deste Acórdão, Plano de Ação que contenha o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das respectivas deliberações prolatadas pelo TCU, com o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas.

V. Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, e do inteiro teor do presente relatório para os

seguintes destinatários: a) ao Ministro de Estado da Educação; b) ao Secretário Executivo do Ministério da Educação; c) à Secretária de Educação Básica; d) ao Presidente da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento e Pessoal de Nível Superior (CAPES); e) ao Presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; f) ao Presidente da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados; g) ao Presidente da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; e h) ao Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

VI. Restituir os autos à Seprog para prosseguimento do monitoramento da implementação das deliberações do Acórdão n.º 1098/2006-Plenário em conjunto com aquelas do Acórdão que vier a ser proferido nestes autos.

VII. Arquivar os autos.

Brasília/DF, em 5 de maio de 2009

Alexandre F. Costa Silva Marques
ACE - Matrícula 7655-4

Eduardo Favero
ACE – Matrícula 7637-6

Manuelina Porto Nunes Navarro
ACE - Matrícula 7679-1

Sueli Boaventura de Oliveira Parada
ACE - Matrícula 2610-7
Coordenadora

Apêndice A – Visão geral do tema objeto do monitoramento do TCU

I. Contextualização

308. A baixa qualidade do ensino básico tem sido indicada pelas avaliações padronizadas aplicadas pelo MEC, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, o qual verifica os níveis de aptidão dos alunos em alguns componentes curriculares, principalmente em Matemática e Língua Portuguesa. Essas avaliações apontam para a necessidade de introduzir mudanças significativas no modelo de gestão da Educação, bem como na prática cotidiana e no processo pedagógico das escolas brasileiras.

309. Em 2004, de acordo com dados do MEC, cerca de 184 mil funções docentes dos anos/séries finais do ensino fundamental (5^a a 8^a) da rede pública em todo país eram ocupadas por profissionais sem a formação legal exigida para a função. Esse número representa 26% do total das funções docentes no Brasil. No ensino médio, aproximadamente 56 mil funções docentes não tinham habilitação legal, o que correspondia, à época, a 15% do total Brasil. Estudos têm demonstrado que a formação do professor é um dos fatores que mais incide sobre o desempenho dos alunos. Quando o profissional que está em sala de aula possui formação superior, aumenta a média do desempenho dos estudantes no SAEB (MEC, 2004).

310. Em resposta às demandas, novo modelo institucional foi instituído pela Lei nº 11.502/2007, que transfere para a CAPES a competência de subsidiar o MEC na formulação de políticas e no desenvolvimento de atividades de suporte à formação de profissionais de magistério para a educação básica e superior⁹. Segundo a Lei, no âmbito da educação básica, a CAPES terá como finalidade induzir e fomentar, exclusivamente mediante convênios com instituições públicas ou privadas de ensino superior, a formação inicial e continuada de profissionais de magistério, observado o seguinte: a) na formação inicial de profissionais do magistério, dar-se-á preferência ao ensino presencial, conjugado com o uso de recursos e tecnologias de educação a distância; e b) na formação continuada de profissionais do magistério, utilizar-se-ão, especialmente, recursos e tecnologias de educação a distância.

311. Essa mudança institucional foi acompanhada pela publicação da Lei de Bolsas (Lei n.º 11.273/2006), autorizando concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participante de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica.

312. Há proposta do MEC em instituir o Sistema Nacional Público de Formação dos Profissionais do Magistério, com a finalidade de organizar a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério para as redes públicas da educação básica. Esse sistema compreende o conceito de desenvolvimento profissional dos professores como processo contínuo de formação, no qual a formação inicial e a continuada são etapas complementares. Estados, Distrito Federal e municípios, de um lado, e instituições públicas de ensino superior (federais, estaduais e CEFET's) de outro, estabelecem acordos de cooperação para o desenvolvimento de ações dessa natureza.

⁹ Além disso, a Lei n.º 11.502/2007 instituiu os Conselhos Técnico-Científicos da Educação Superior e da Educação Básica, com finalidade de elaborar políticas/diretrizes no tocante à formação inicial e continuada de profissionais do magistério da educação básica, construir o sistema nacional de formação de professores e discutir diretrizes de longo prazo para a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério da educação básica em serviço.

313. Segundo o proposto, o Ministério da Educação prestará apoio às ações de formação inicial e continuada de profissionais do magistério mediante: a) concessão de bolsas de estudo e bolsas de pesquisa para professores, na forma da Lei n.º 11.273, de 06/02/2006, bem como auxílio para pagamento de despesas e aquisição de materiais didáticos pertinentes ao projeto; b) apoio financeiro às instituições de ensino superior públicas, estados, Distrito Federal e municípios para implementação de programas, projetos e cursos de formação. Os Sistemas de Ensino deverão aderir às ações de formação de professores ofertadas e garantir as condições materiais para o desenvolvimento dos programas de formação. As Instituições de Ensino Superior – IES executarão programas de formação a distância e semipresenciais, produzirão material didático-pedagógico, formarão tutores e se articularão com os sistemas de educação.

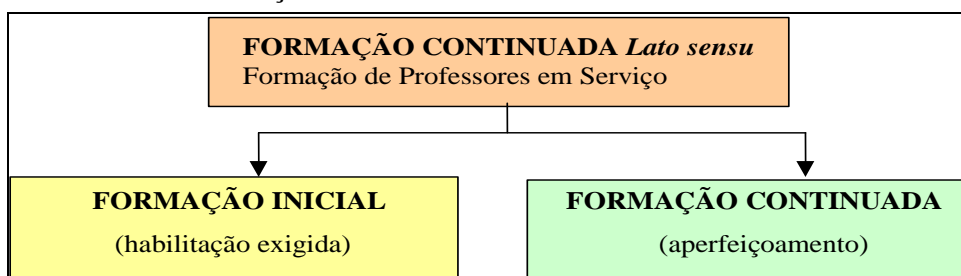
314. O documento que instituiu o Plano de Desenvolvimento da Educação ressalta que a Universidade Aberta do Brasil e o PIBID (programa que oferece bolsas de iniciação à docência) são o embrião de um futuro sistema nacional público de formação de professores.

II. Conceitos gerais

Formação inicial e formação continuada compreendem o processo de desenvolvimento profissional nas atividades do magistério. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB define no inciso III, do art. 63, que as instituições formativas deverão manter “programas de formação continuada para os profissionais de educação dos diversos níveis”, além de estabelecer no inciso II, art. 67, “que os sistemas de ensino deverão promover aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim”.

Pelo conceito utilizado neste trabalho, a formação inicial proporciona a habilitação necessária ao exercício da profissão docente, e a formação continuada, compreende os cursos de aperfeiçoamento, conforme figura abaixo. De qualquer forma, ambas estão dentro do processo de capacitação que deve ser permanente ou continuado.

Conceito de Formação Continuada utilizada no monitoramento do TCU.



Em relação à formação inicial, o Parecer CNE/CEB n.º 03/2003, com base art. 62 da LDB, dispõe que os professores da educação infantil e da primeira etapa do ensino fundamental precisam do curso normal em nível de ensino médio para exercer o magistério. O diploma de curso superior, porém, é exigido para os que dão aulas para alunos da 5ª à 8ª série do ensino fundamental e para o ensino médio.

A formação continuada vai além da oferta de cursos de atualização ou treinamento. Esta concepção relaciona-se ao aperfeiçoamento teórico-crítico da prática cotidiana, ao longo de toda a carreira profissional. Desse conceito decorre que essa formação

deve se integrar ao cotidiano da escola, ou seja, o professor deve ser considerado como sujeito, cuja prática precisa ser investigada e revista ao longo do processo (MEC, 2006).

III. Marco legal

Diversas iniciativas estão sendo empreendidas na área de formação de professores com a finalidade de alterar os indicadores educacionais, com fundamento na Constituição Federal (art. 214), na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei n.º 9.394/1996) e no Plano Nacional da Educação – PNE (Lei n.º 10.172/2001). Encontra-se em fase de discussão sistema que tem nas universidades públicas o centro integrador das ações, e que se propõe a criar mecanismos de diálogo entre o ensino superior e o ensino básico.

A LDB, no capítulo sobre os profissionais da educação (art. 61), fixa que a formação de profissionais da educação terá como fundamentos a associação entre teorias e práticas, inclusive mediante a capacitação em serviço, e o aproveitamento da formação e experiências anteriores em instituições de ensino e outras atividades. No art. 62, dispõe que a formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal.

O Plano Nacional de Educação reforça a relação entre melhoria da qualidade do ensino e valorização do magistério. Reconhece que a valorização do magistério compreende a formação profissional inicial; as condições de trabalho, salário e carreira; e a formação continuada. Dá especial atenção à formação permanente (em serviço) dos profissionais da educação. Considera a educação a distância como um importante instrumento de formação e capacitação de professores em serviço, e a necessidade de institucionalizar projeto de universidade aberta que dinamize o processo de formação de profissionais qualificados. Enfatiza que se faz necessário criar programas articulados entre as instituições públicas de ensino superior e as secretarias de educação de modo a elevar o “padrão mínimo de qualidade de ensino”.

Quanto à educação a distância, as bases legais foram estabelecidas pela LDB, que foi regulamentada pelo Decreto n.º 5.622/2005, com normatização definida na Portaria Ministerial n.º 4.361/2004. Em 3 de abril de 2001, a Resolução n.º 01 do Conselho Nacional de Educação estabeleceu as normas para a pós-graduação lato e stricto sensu.

Em seu art. 80, a LDB dispõe sobre educação a distância – EAD, fixando que o Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada. Atribui à União a competência de credenciamento das instituições e a regulamentação dos requisitos para a realização de exames e registro de diploma. Fixa que as normas para produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação, caberão aos respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas.

O Decreto n.º 5.622/2005, que regulamenta o art. 80 da LDB, trata da organização da EAD e autoriza a sua oferta segundo níveis e modalidades de Educação.

Dispõe sobre avaliação de desempenho do aluno e sobre a validade de certificados e diplomas. Atribui ao MEC, em articulação com os sistemas de ensino, a padronização de normas e procedimentos relativos ao credenciamento e renovação de credenciamento de instituições para oferta de curso a distância. Dispõe sobre o processo de credenciamento e de instruções para a oferta de programas na modalidade a distância.

Este normativo caracteriza a educação a distância como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos. Institui que, na educação a distância, deverá estar prevista a obrigatoriedade de momentos presenciais para avaliações de estudantes; estágios obrigatórios; defesa de trabalhos de conclusão de curso; e atividades relacionadas a laboratórios de ensino, quando for o caso, e que os resultados dos exames presenciais deverão prevalecer sobre os demais resultados obtidos em quaisquer outras formas de avaliação a distância. Fixa que, nos atos de autorização de cursos superiores a distância, será definido o número de vagas a serem ofertadas, mediante processo de avaliação externa a ser realizada pelo Ministério da Educação.

Em complemento às determinações específicas da LDB, do Decreto 5.622/2005, do Decreto 5.773/2006 e das Portarias Normativas n.º 1 e 2, de 11/01/2007, a SEED disponibilizou documento com a definição dos Referenciais de Qualidade para a modalidade de educação superior a distância no País. O Decreto 5.622/2005, no parágrafo único do artigo 7º, estabelece que os Referenciais de Qualidade para a Educação a distância pautarão as regras para a regulação, supervisão e avaliação dessa modalidade.

A apresentação do documento ressalta que os Referenciais de Qualidade circunscrevem-se no ordenamento legal vigente, embora seja um documento que não tem força de lei, que o documento seria um referencial norteador para subsidiar atos legais do poder público no que se referem aos processos específicos de regulação, supervisão e avaliação da modalidade citada. Alerta também que as orientações contidas no documento deveriam ter função indutora, não só em termos da própria concepção teórico-metodológica da educação a distância, mas também da organização de sistemas de EAD.

O documento registra que, devido à complexidade e à necessidade de uma abordagem sistêmica, os referenciais de qualidade para projetos de cursos na modalidade a distância devem compreender categorias que envolvem, fundamentalmente, aspectos pedagógicos, recursos humanos e infra-estrutura. Para dar conta destas dimensões, devem estar integralmente expressos no Projeto Político Pedagógico de um curso na modalidade a distância os seguintes tópicos principais: a) concepção de educação e currículo no processo de ensino e aprendizagem; b) sistemas de comunicação; c) material didático; d) avaliação; e) equipe multidisciplinar; f) infra-estrutura de apoio; g) gestão acadêmico-administrativa; h) sustentabilidade financeira.

IV. Caracterização das ações

Universidade Aberta do Brasil

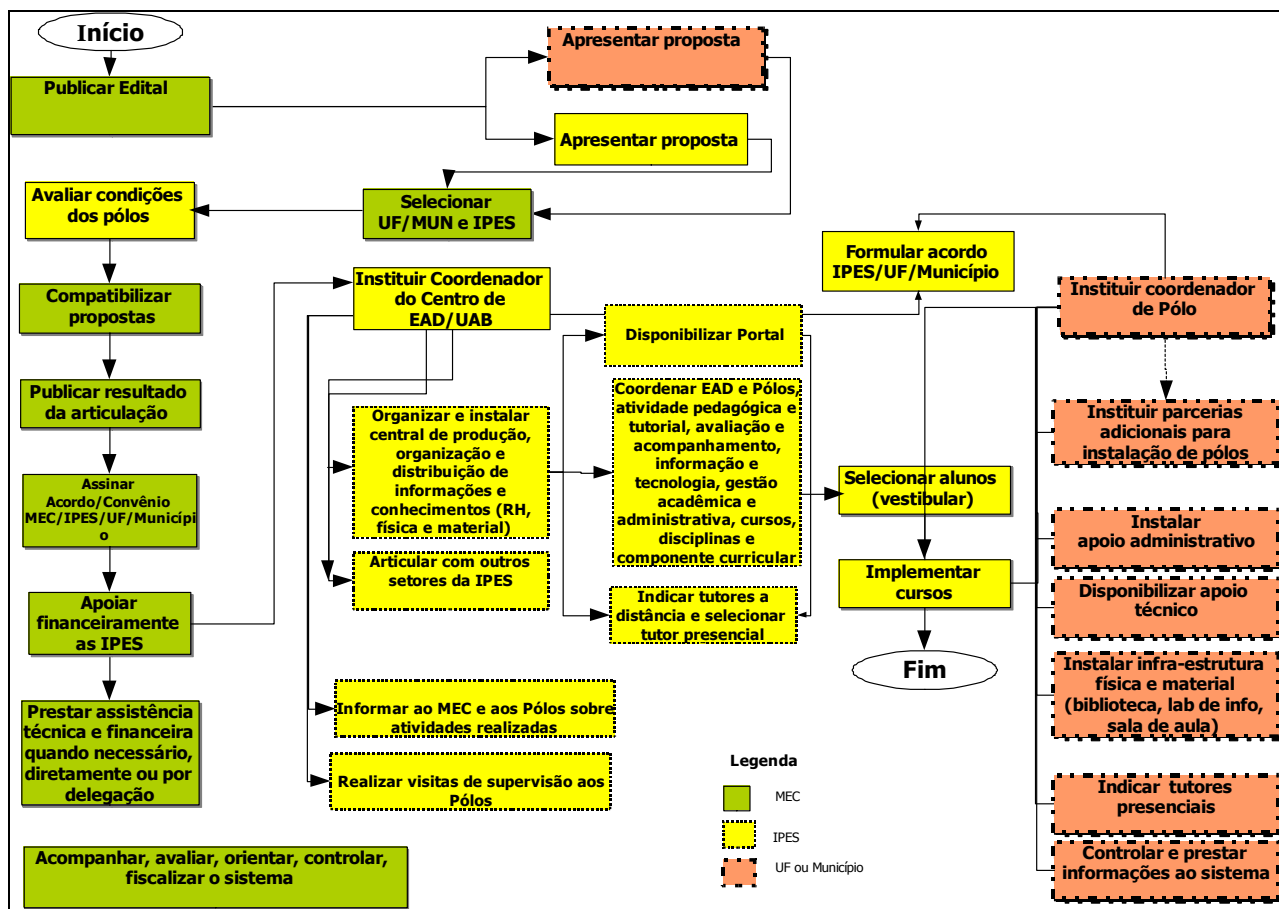
O Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB é a denominação genérica para a rede nacional voltada à pesquisa e à oferta de cursos em educação superior a distância.

Apesar de priorizar a formação de professores em serviço, suas ações estão abertas ao público em geral por meio de vestibular. Foi criado pelo Ministério da Educação em 2005 no âmbito do Fórum das Estatais pela Educação. Em 2006, o Decreto n.º 5.800/2006 instituiu o Sistema UAB, voltado para o desenvolvimento da modalidade de educação a distância, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos de educação superior no País.

São objetivos do Sistema UAB: a) oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica; b) oferecer cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores da Educação Básica dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; c) oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento; d) ampliar o acesso à educação superior pública; e) reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do País; f) estabelecer amplo sistema nacional de educação superior a distância; g) fomentar o desenvolvimento institucional para a modalidade de educação a distância, bem como a pesquisa em metodologias inovadoras de ensino superior apoiadas em tecnologias de informação e comunicação.

Na execução das ações da UAB, destacam-se três grandes fluxos: i) o de articulação e integração, formado por Instituições Públicas de Ensino Superior – IPES, estados e municípios, com o papel indutor da União, por meio do Ministério da Educação; ii) o de supervisão das ações, cujas atribuições envolvem os diferentes atores (MEC, IPES e os pólos de apoio presencial instalados nos municípios); iii) o de execução das ações, que se efetiva dentro das instituições de ensino e nos pólos. A Figura 1 demonstra os fluxos e os papéis dos diferentes atores, o qual foi elaborado com base em regulamentos, documentos, artigos e informações repassadas pelos gestores entrevistados.

Figura 1 – Fluxo de articulação das ações da Universidade Aberta do Brasil.



Nesse processo, o Ministério da Educação articula o interesse dos municípios e estados com a oferta de cursos por instituições públicas de ensino superior. A chamada pública é feita por editais e a compatibilização de interesses é realizada por comissão constituída para essa finalidade. Nesta etapa, foi delegada às universidades a avaliação da viabilidade dos pólos. O Decreto n.º 5.800/2005 dispõe que a articulação entre os cursos e os programas de educação superior a distância e os pólos de apoio presencial será realizada mediante edital¹⁰ publicado pelo Ministério da Educação, que disporá sobre os requisitos, as condições de participação e os critérios de seleção para o Sistema UAB, e que o Ministério da Educação coordenará a implantação, a supervisão e a avaliação dos cursos do Sistema UAB.

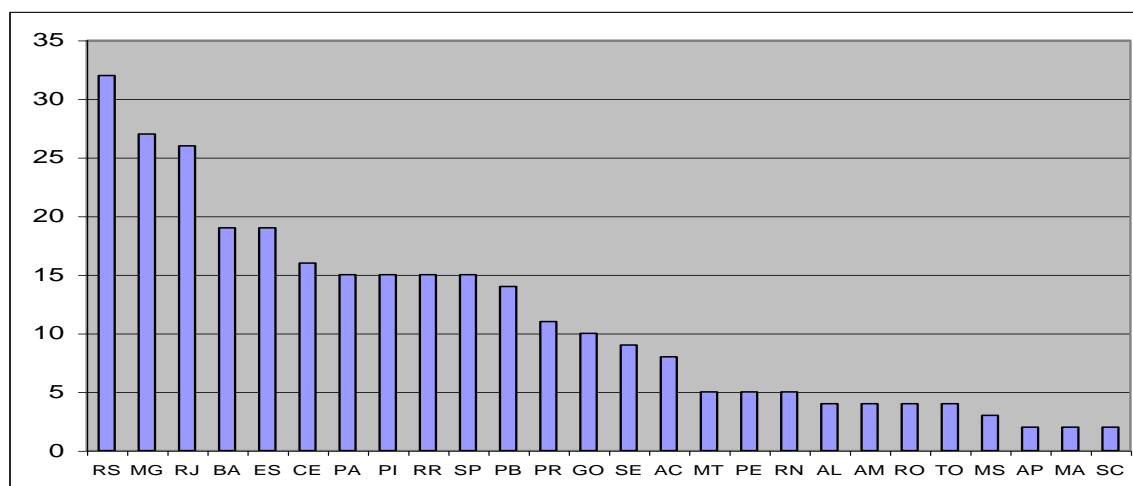
O modelo prevê a articulação das ações dos municípios e universidades por meio de pólos municipais. Os editais de chamada pública definem Pólo Municipal de Apoio Presencial como “estrutura para a execução descentralizada de algumas das funções didático-administrativas de curso, consórcio, rede ou sistema de educação a distância, geralmente organizada com o concurso de diversas instituições, bem como com o apoio dos governos municipais e estaduais”.

¹⁰ Foram publicados dois editais de chamada pública para seleção de pólos municipais de apoio presencial e de cursos superiores na modalidade de educação a distância: o primeiro, em 2005, foi direcionado para as universidades federais e Centros Federais de Educação Tecnológica – CEFET credenciados para oferta de educação a distância; o segundo, em 2006, para instituições públicas de ensino superior federais, estaduais, municipais e CEFET. As propostas de cursos podem ser apresentadas, individual ou coletivamente, em consórcio.

Os editais estabelecem como responsabilidade integral dos respectivos proponentes o suporte financeiro aos pólos, no que se refere a sua estruturação. O município deve prover as condições mínimas de funcionamento destas unidades. Este é um dos desafios que se apresentam quanto à sustentabilidade do sistema. Outro fator a ser considerado é que os pólos podem receber alunos de mais de uma universidade, portanto irão conviver com procedimentos diferenciados, tornando mais complexo o processo de gestão administrativa e acadêmica.

No primeiro Edital foram selecionados 291 pólos de apoio presencial. Desses, 89 estavam localizados na região Nordeste e 87, na região Sudeste, o que corresponde a 60% do total. Em números absolutos, os estados mais contemplados com pólos de apoio presencial no Edital UAB-1 foram o Rio Grande do Sul (32), Minas Gerais (27) e Rio de Janeiro (26), alcançando 30% do total (Gráfico 30).

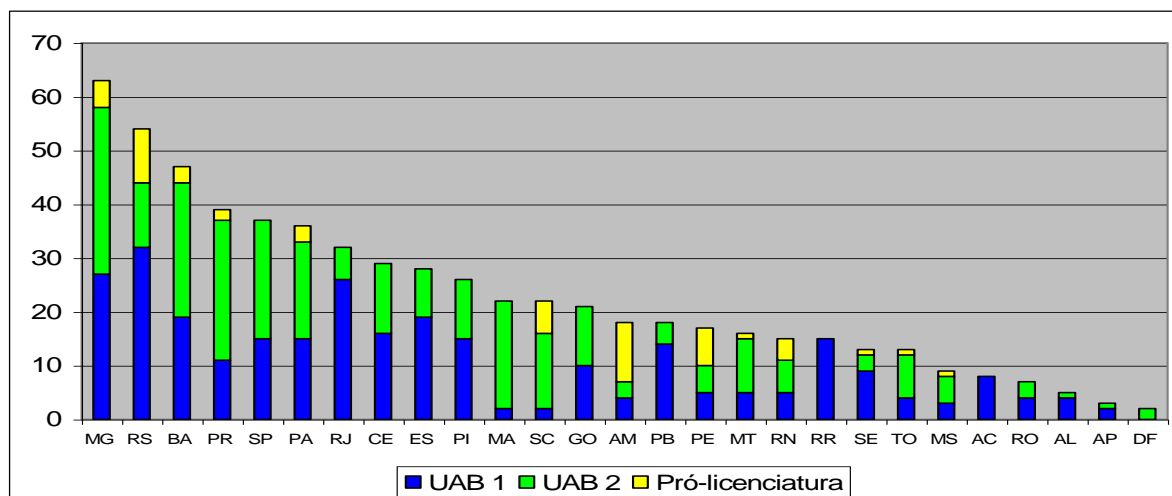
Gráfico 30 – Seleção dos pólos UAB-1, por unidade da Federação, em julho de 2008.



Fonte: Sistema ATUAB, da CAPES/MEC.

Em 2008 foram selecionados, através do segundo edital da UAB, mais 271 pólos. Estes pólos, juntamente com os pólos do primeiro edital e alguns do programa Pró-licenciatura que estão migrando para o sistema UAB, somarão 615 pólos, conforme apresentado no Gráfico 31. Concluída esta fase do programa, Minas Gerais será o estado com o maior número de pólos de apoio presencial, seguido por Rio Grande do Sul, Bahia e Pará.

Gráfico 31 – Seleção dos pólos UAB 1 e 2 e Pró-Licenciatura, por unidade da Federação, em julho de 2008.



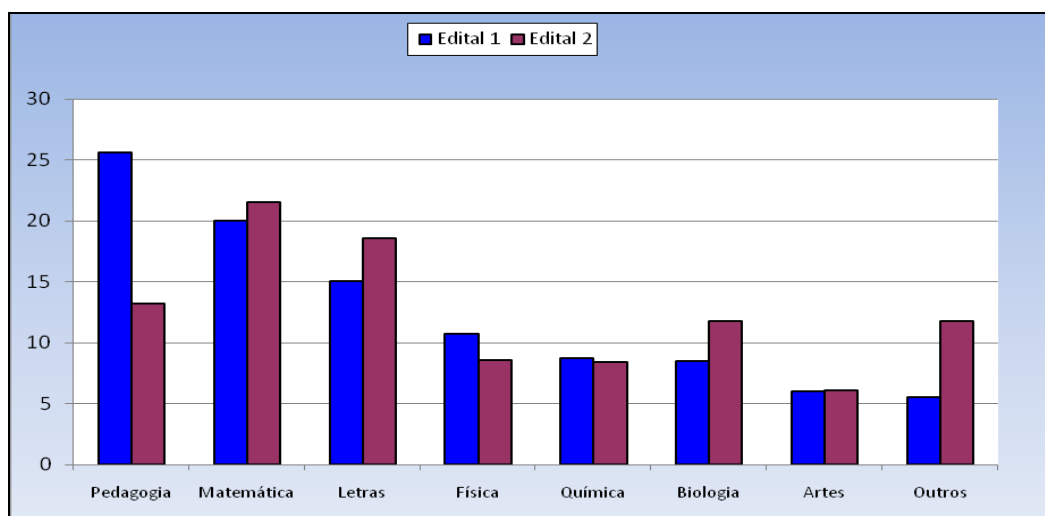
Fonte: Sistema ATUAB, da CAPES.

Nota: Os pólos do Pró-Licenciatura estão em processo de transferência para a UAB.

A projeção do Ministério da Educação é que, até 2011, haja entre 800 e 900 pólos em funcionamento. Após a criação dos pólos do segundo edital, de acordo com o Ofício Circular n.º 118/2008/GM/MEC, haverá uma lógica distinta para a criação de novos cursos e de novos pólos no âmbito da UAB, constituindo a terceira fase do processo. Estudos realizados pelo ministério buscarão levantar os locais onde a presença da UAB seja mais necessária, levando em conta as microrregiões definidas pelo IBGE.

Entre os 190 cursos autorizados pelo Ministério da Educação, com base no primeiro edital, os mais demandados foram Pedagogia, Matemática e Letras, conforme apontado pelo Gráfico 32, que representaram 61% do total. Os mesmos cursos também foram priorizados no segundo edital, representando 53% da demanda. O número de alunos matriculados nas 49 instituições de ensino superior selecionadas no primeiro edital ultrapassa 33.000, segundo dados do Ambiente de Trabalho UAB – ATUAB.

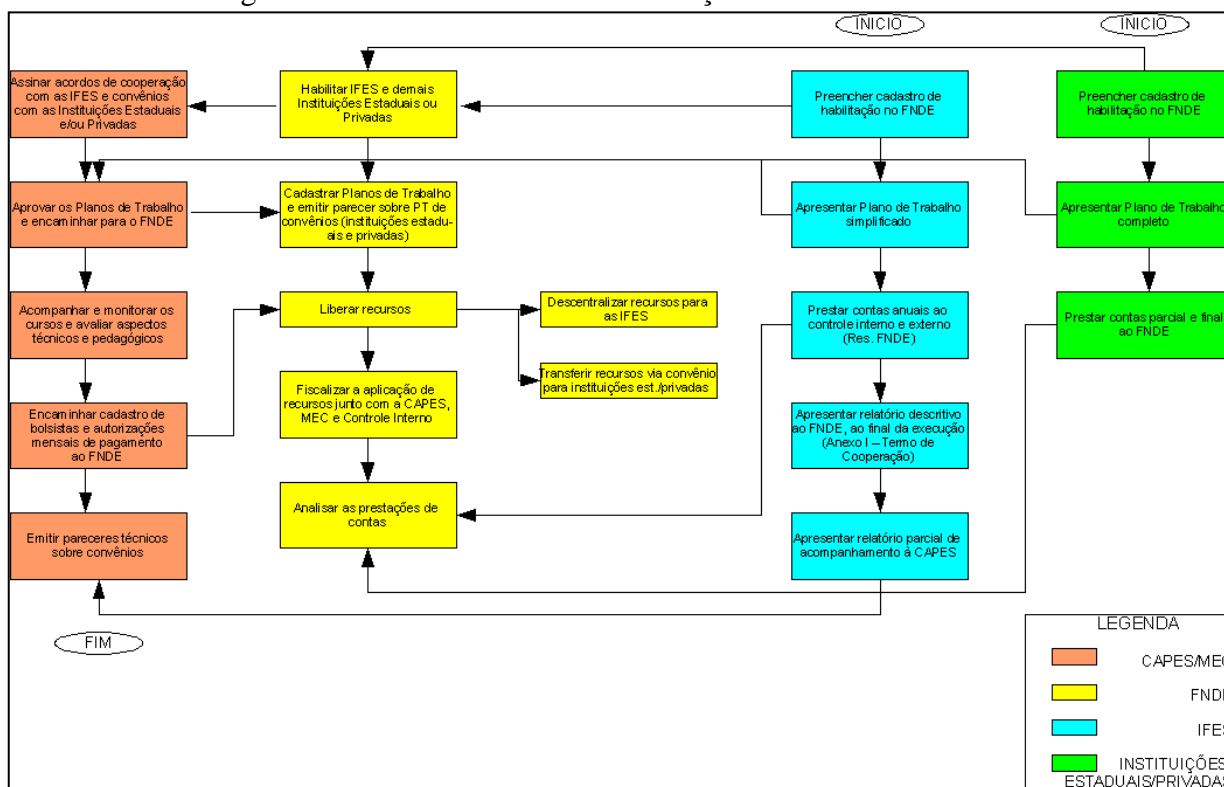
Gráfico 32 – Cursos demandados no sistema UAB no 1º e 2º Editais.



Fonte: Sistema ATUAB, da CAPES.

Os Editais da UAB prevêem que os cursos selecionados poderão ser apoiados financeiramente pelo Ministério da Educação, mediante celebração de instrumento legal específico com as instituições de ensino superior. São assistidas financeiramente as instituições de ensino federais, mediante o instrumento de descentralização de crédito orçamentário, e as instituições públicas de ensino superior estaduais ou municipais mediante celebração de convênio. A descentralização é efetivada com base em portaria ministerial e dispensa contrapartida. Segundo definido na Resolução CD/FNDE n.º 24/2008, o fluxo de controle caracteriza-se na forma demonstrada na Figura 2.

Figura 2 – Fluxo de controle da execução financeira da UAB.



O MEC se obriga a constituir Comitê para acompanhar, avaliar, orientar, controlar e fiscalizar a execução do objeto dos acordos firmados. A instituição dos comitês encontra-se prevista também nos Acordos de Cooperação Técnica firmados com IFES e estados e municípios.

A Resolução FNDE/CD n.º 28/2008 veio acrescentar a este fluxo elementos de controle. Foi previsto que a descentralização condicionar-se-á à análise e aprovação do órgão ou entidade responsável pela ação orçamentária e à firmação prévia de Termo de Cooperação. Ao final da execução do objeto, deverá ser encaminhado relatório descritivo detalhado das ações executadas, o qual deverá conter pronunciamento conclusivo do gestor do programa acerca do atingimento das metas propostas no Termo de Cooperação.

Até então os interessados deveriam apresentar apenas plano simplificado ao FNDE. A CAPES, na UAB, adota o controle por meio de memória de cálculo, que tem como objetivo evidenciar como são construídos os valores constantes nas planilhas de despesas. Adota modelo de plano de trabalho detalhado, e disponibiliza modelo de projeto básico a ser apresentado pelas proponentes. Para completar o fluxo de controle, solicita relatórios parciais

de acompanhamento. Esse instrumento não retira a responsabilidade da autoridade que transfere o recurso.

Nas universidades, os núcleos da UAB gerenciam a execução dos projetos, solicitando a execução de despesas às unidades gestoras, que podem ser fundações de apoio ou outras unidades da IES que tenha atribuição de gestão orçamentária e financeira, segundo organização das instituições envolvidas. Os núcleos/centros devem organizar-se para o controle da execução do projeto e dos recursos financeiros.

Pró-Licenciatura

O Pró-Licenciatura tem por objetivo ofertar vagas para cursos de licenciatura, na modalidade a distância, nas áreas de maior carência de professores para a educação básica, por meio de assistência financeira a IES. Participam do programa instituições públicas de ensino superior, organizadas em consórcios, que oferecem 46 cursos de licenciatura nas áreas de Física, Química, Biologia, Matemática, História, Geografia, Artes Visuais, Música, Teatro, Educação Física, Letras, Pedagogia, Educação Especial e o curso Normal Superior.

O programa foi executado em duas etapas (Pró-Licenciatura Fase I e Pró-Licenciatura Fase II), nas quais apresentou diretrizes diferenciadas. Inicialmente as ações estavam sob a responsabilidade da SEB, passaram para a Diretoria de Regulação e Supervisão em EAD, da SEED, e, ao final, estavam alocadas na UAB, sem previsão formal.

O Pró-Licenciatura Fase I, instituído pela Chamada Pública SEED n.º 01/2004, teve início em 2005, e o público-alvo são os alunos egressos do Ensino Médio, aprovados nos processos seletivos realizados pelas IES participantes. Participaram da seleção oito consórcios envolvendo 39 universidades. Foram oferecidas 17.585 vagas a partir de 2005, em 18 cursos. A demanda foi identificada pelas IES públicas proponentes dos cursos e estimada com base nos dados estatísticos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Apenas em 2008, por meio da Resolução FNDE/CD n.º 35, de 22/07/2008, foram estabelecidas as orientações e diretrizes para o apoio financeiro para execução de projetos de cursos de licenciatura a distância no âmbito do Programa Pró-Licenciatura Fase I.

O Pró-Licenciatura Fase II, instituído pela Resolução FNDE n.º 34/2005, teve início em 2006, e atende a cerca de 12.000 professores em exercício em 28 cursos. O público-alvo são os professores em exercício na rede pública de ensino, há pelo menos um ano, e sem habilitação legal exigida na área em que atuam, aprovados nos processos seletivos realizados pelas IES participantes. A demanda deveria ser identificada pelas IES públicas, comunitárias e confessionais proponentes dos cursos e comprovada mediante declaração das Secretarias Municipais ou Estaduais de Educação.

Nesse sistema, os pólos foram definidos como estrutura para a execução descentralizada de algumas das funções didático-administrativas de curso, consórcio, rede ou sistema de educação a distância, geralmente organizada com o concurso de diversas instituições. Os pólos podem estar localizados em campus avançados, sob a responsabilidade logística das próprias universidades, ou podem estar sob a responsabilidade de municípios (Pró-Licenciatura II). Essa situação não ficou definida no Edital.

A segunda chamada para habilitação de IES às ações do programa foi publicada por meio da Resolução CD/FNDE n.º 34/2005. O normativo estabelece os critérios

e os procedimentos para a apresentação, seleção e execução de projetos de cursos de licenciatura na modalidade de educação a distância para formação inicial de professores em exercício nas redes públicas nos anos/séries finais do Ensino Fundamental e/ou no Ensino Médio, sem licenciatura na disciplina em que estejam exercendo a docência. Neste processo, as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação foram consideradas parceiras na implementação dos cursos, com as atribuições de apresentar à IES a relação nominal de professores que atendam ao perfil estabelecido e de acompanhar o desenvolvimento dos cursos no âmbito da sua rede de ensino.

A Chamada Pública SEED n.º 01/2004 previa o estabelecimento de Comitê de Acompanhamento para acompanhar o andamento dos projetos selecionados e emitir parecer sobre a liberação dos recursos conveniados. Uma das condições para elegibilidade das IES era dispor de sistema informatizado para acompanhamento do projeto. A universidade representante deveria dispor de sistema informatizado para consolidar as informações dos sistemas informatizados das demais consorciadas, o qual deve possibilitar, a qualquer tempo, a extração e o envio de dados via Internet para a SEED.

A assistência financeira é processada pelo FNDE por meio de transferência de recursos financeiros para cada IES, mediante celebração de convênio ou descentralização de créditos orçamentários. A Resolução n.º 34/2005 define as atribuições relativas ao controle das ações do Pró-Licenciatura I e a Resolução n.º 35/2008 do Pró-Licenciatura II. O FNDE tem as competências regulamentares de transferência de recursos e controle, conforme mencionado no item relativo à UAB.

O regulamento que instituiu o Pró-Licenciatura II prevê duas principais atribuições para as IES: i) apresentar ao FNDE o Plano de Trabalho; ii) produzir e enviar relatório semestral à secretaria gestora no MEC, informando o andamento do curso, a relação nominal dos alunos matriculados e efetivamente freqüentes, dados de evasão, aprovação e repetência, avaliação de desempenho de tutores, rotatividade da tutoria e avaliação do curso pelos alunos.

Foi definida para esta etapa a participação das secretarias estaduais e municipais de educação, com atribuições, entre outras, de apresentar às IES a relação nominal de professores que atendam ao perfil previsto, discriminados por disciplina em cada município. Para esses professores, a Resolução FNDE/CD n.º 49/2006 prevê, a título de incentivo à participação dos professores nos cursos, bolsa mensal de R\$ 100,00.

Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica

A Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica é parte integrante do Sistema Nacional de Formação Continuada e Certificação de Professores, instituído pela Portaria MEC n.º 1.403/2003. Na proposta inicial, a formação deveria ser parte integrante do sistema de certificação de professores. Como essa iniciativa não obteve adesão da categoria, a Rede passou por processo de adaptação quanto a sua atuação.

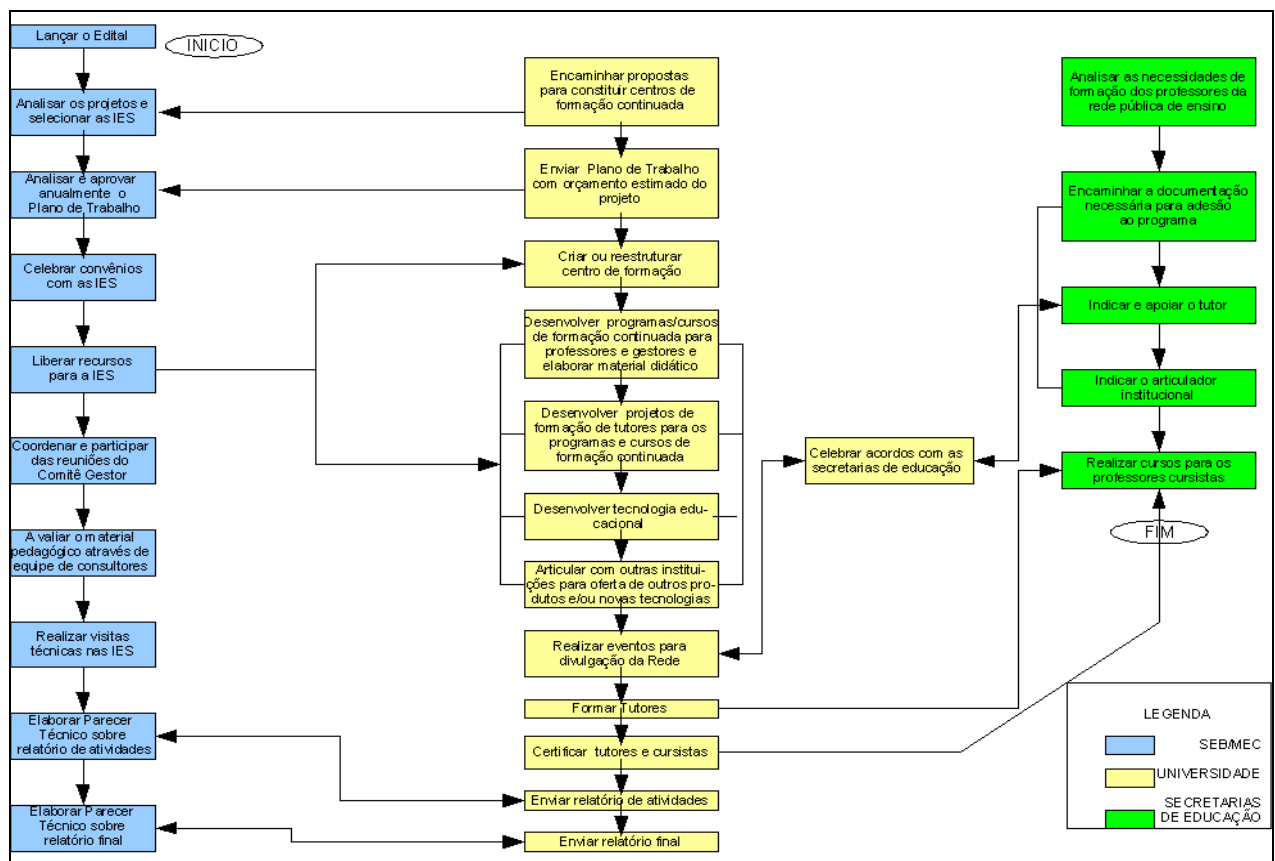
A Rede foi formada a partir da publicação do Edital SEIF/MEC n.º 01/2003, tornando-se um sistema composto por 19 universidades conveniadas com o MEC, as quais atuam articuladamente com as redes públicas de ensino para desenvolver a formação continuada dos professores da educação básica.

Foi criada com o objetivo de contribuir com a qualificação da ação docente, institucionalizando o atendimento da demanda de formação continuada e desencadeando uma dinâmica de interação entre os saberes pedagógicos produzidos pelas universidades e a formação docente. Está sob a responsabilidade da SEB, SEED e dos Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação da Rede Nacional de Formação Continuada de Professores.

As ações de formação continuada previstas no Edital referem-se, exclusivamente, à educação infantil e fundamental e abrangem cinco áreas de formação prioritárias: i) alfabetização e linguagem; ii) educação matemática e científica; iii) ensino de ciências humanas e sociais; iv) artes e educação física; e v) gestão e avaliação da educação.

No tocante ao processo de articulação e gestão das ações da Rede, a equipe de auditoria observou que o MEC não participa das articulações junto a estados e municípios, deixando essa atribuição com as universidades. As principais articulações estão demonstradas na Figura 3. O MEC faz o chamamento público de universidades por meio de edital e seleciona as IES. Cabe a essas, por sua vez, realizar eventos de divulgação da Rede e fazer articulações com outras instituições, para atender à demanda de formação nas diferentes áreas e atingir a capilaridade que se espera da Rede (articulação interna), e com os Sistemas de Ensino, através da celebração de acordos ou outros instrumentos legais com os interessados (articulação externa).

Figura 3 – Processo de gestão das ações da Rede Formação Continuada da Educação Básica.



Quanto ao controle das ações, cabe às universidades encaminhar relatórios das atividades ao MEC, que deverá emitir pareceres técnicos quanto à execução física, conforme previsto na regulamentação de convênios. O MEC deve realizar visitas técnicas às

universidades para controle da execução dos convênios. Além disso, deve contratar especialistas, para constituir comissão, a fim de analisar o material pedagógico desenvolvido pelas universidades. Além do controle, o MEC participa também da gestão das ações por meio de comitê gestor dos centros de formação nas IES, o qual é composto por um técnico do MEC, um coordenador do centro e um representante da universidade indicado pelo reitor. Os instrumentos de monitoramento e controle foram objeto de capítulo próprio neste relatório.

Programa de Formação Continuada de Professores das Séries Iniciais do Ensino Fundamental (Pró-Letramento)

O Pró-letramento foi criado em 2005, em caráter emergencial, para suprir o baixo desempenho dos alunos concluintes da quarta série do Ensino Fundamental em relação às competências de aprendizagem de Língua Portuguesa e Matemática, conforme indicadores aferidos pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB, em 2003.

O programa tem a finalidade de oferecer suporte à ação pedagógica dos professores das séries iniciais do ensino fundamental de modo a elevar a qualidade do ensino dessas disciplinas especificamente, por meio da formação continuada de professores na modalidade a distância. São objetivos do Pró-Letramento: a) o processo contínuo de formação docente articulado com a reflexão sobre a prática pedagógica; b) a produção de materiais para cursos de formação continuada nas modalidades, a distância e semipresenciais; c) a criação de uma rede de professores formadores e tutores, que garantam a continuidade da reflexão no município ou região.

O público-alvo são professores das séries iniciais do ensino fundamental de municípios e estados, que obtiveram os menores rendimentos no SAEB/2003. O MEC, através do cruzamento das informações de desempenho no SAEB e IDH, sugeriu, no Projeto Básico, que se começasse a execução das ações na Bahia, Ceará, Maranhão e Rio Grande do Norte.

Esse programa está sob a responsabilidade da SEB e da SEED, dos Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação da Rede Nacional de Formação Continuada de Professores (nas áreas de alfabetização/ linguagem e matemática) e dos Sistemas de Ensino. São executoras do Pró-Letramento as dez universidades que compõem a Rede de Formação de Professores na área de Língua Portuguesa e Matemática.

O programa prevê a formação de tutores, que deverão orientar a formação dos professores cursistas. O tutor passará por um momento inicial de formação presencial de 40 horas, em seguida organizará o curso em seu sistema de ensino. Esta sistemática encontra-se prevista na Resolução FNDE/CD n.º 48, de 29/12/2006, que orienta a concessão de bolsa aos tutores, na medida em que as orientações quanto à gestão do programa não prevêm todas as particularidades a serem definidas. Os tutores recebem bolsas de estudo mensais no valor de R\$ 100,00, pelo período de seis meses.

O programa prevê a formação dos tutores nas seguintes etapas: 1ª) formação inicial; 2ª) seminários de acompanhamento e avaliação entre universidades e tutores (o número de encontros é flexível); 3ª) aprofundamento dos trabalhos, que coincide com o chamado “revezamento”, etapa na qual os professores que cursaram Matemática realizam o curso de Linguagem e vice-versa.

A primeira e a segunda etapa duram em torno de seis a oito meses e, após este período, acontece o revezamento, caso o município adira a esta etapa. No revezamento, o tutor continua sendo o mesmo e recebe um aprofundamento dos trabalhos junto as universidades. Os prazos e intervalo em que as ações serão executadas não estão definidos. As informações foram repassadas à equipe pelos técnicos da área.

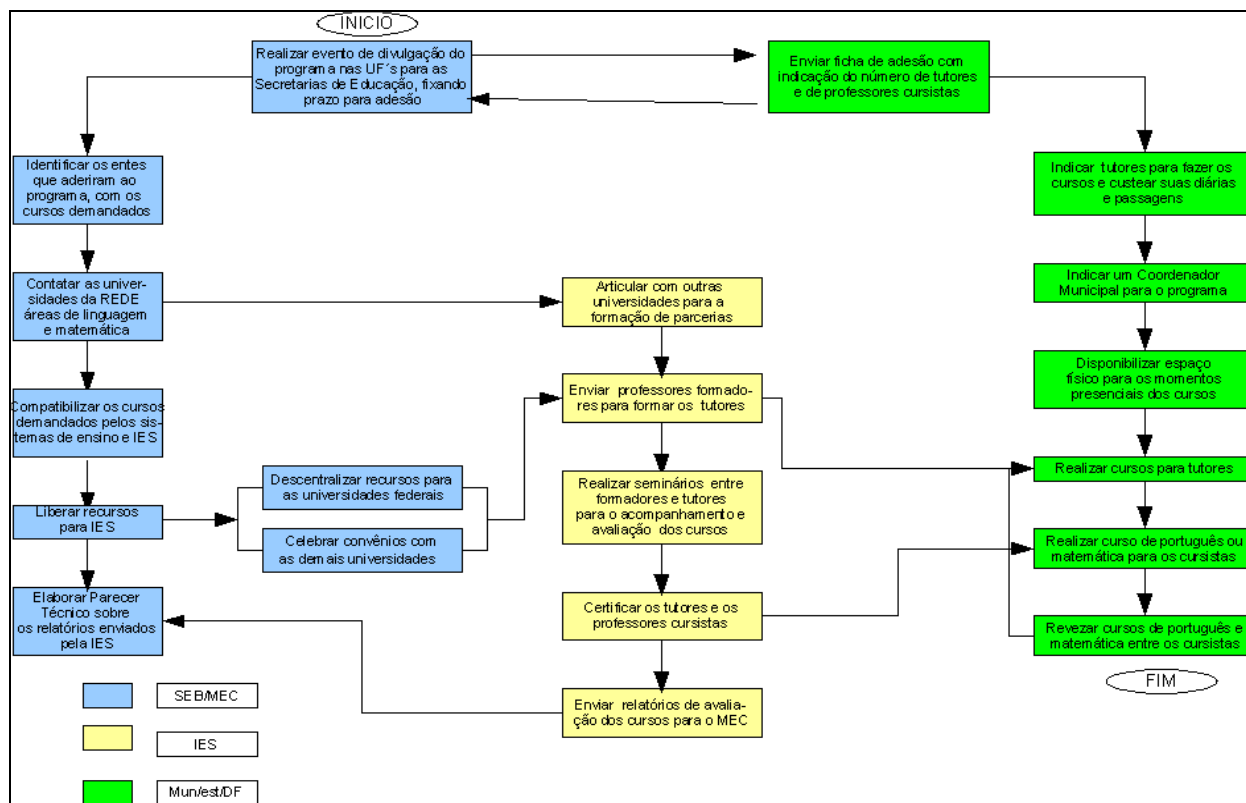
O curso direcionado ao tutor tem duração de 120 horas, distribuídas da seguinte forma: o momento inicial de formação presencial tem duração de 40 horas; em seguida, o tutor organiza o curso em seu sistema de ensino e, de forma concomitante, executa o curso e participa dos seminários de acompanhamento e avaliação, que devem totalizar 64 horas. Às 16 horas restantes, são destinadas a atividades de educação a distância.

No revezamento, são realizados novos seminários de capacitação dos tutores na mesma disciplina que já ministrou. Esses seminários do revezamento devem perfazer a carga horária de 80 horas (64 horas presenciais e 16 horas a distância).

O professor cursista tem uma formação de 120 horas, que poderá chegar a 240 horas, caso participe do revezamento dos cursos. Prevêem-se atividades coletivas de até 84 horas e atividades individuais que complete a carga de 120 horas.

No que tange ao processo de gestão e articulação do Pró-Letramento, o MEC é responsável pela articulação das ações, sendo as universidades responsáveis pela execução. A Figura 4 demonstra esta situação. O MEC faz apresentação inicial do programa para as secretarias de educação estaduais e municipais e fixa prazo para adesão. A divulgação e articulação com os municípios têm sido realizadas pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime, segundo comentado pelos técnicos e gestores. Em seguida, identifica os entes que participarão do processo de formação e as respectivas demandas por cursos, contatando as universidades da Rede. Por fim, faz a compatibilização entre os cursos demandados pelos sistemas de ensino e os cursos oferecidos pelas universidades.

Figura 4 – Processo de gestão e articulação do Pró-Letramento.



Cabe aos estados/municípios enviar para o MEC a ficha de adesão ao programa, com indicação do número de tutores e de professores cursistas e dos cursos por eles demandados. Em seguida, devem disponibilizar tutores para executar o curso junto aos professores-alunos, e indicar coordenador para o programa, que deverá tomar decisões administrativas e de caráter logístico, de modo a viabilizar a implementação do projeto (os prazos envolvidos nesse processo não estão definidos). Como contrapartida do processo, os sistemas de ensino deverão arcar com as despesas de deslocamento e hospedagem dos tutores para fazer os cursos, bem como disponibilizar espaço físico adequado para os momentos presenciais do curso e recursos de informática e Internet para as atividades a distância.

Apêndice B – Codificação das ações monitoradas no PPA

Iniciativa	PPA 2004-2007 (a partir de 2005)		PPA 2008-2011	
	Programas	Ações	Programas	Ações
UAB	1073- Universidade do Século XIX	6328-Universidade Aberta e a distância	1061-Brasil Escolarizado	8429-Capacitação e Formação Inicial e Continuada, a distância, de Professores e Profissionais para a Educação Pública
	1072- Valorização e Formação de Professores	0A30-Concessão de Bolsa de Incentivo à Formação de Professores para a Educação Básica		0A30-Concessão de Bolsa de Incentivo à Formação de Professores para a Educação Básica
	1061-Brasil Escolarizado	6375-Distribuição de Material de Apoio à EAD e ao uso de TIC na Educação. (em 2007)		
Pró-Licenciatura	1072- Valorização e Formação de Professores	2C62-Formação em Serviço e Certificação em Nível Superior de Professores Não-titulados do Ensino Fundamental e Médio - Pró-Licenciatura (em 2007)	1061-Brasil Escolarizado	8429-Capacitação e Formação Inicial e Continuada, a distância, de Professores e Profissionais para a Educação Pública
		0A30-Concessão de Bolsa de Incentivo à Formação de Professores para a Educação Básica		
	1061-Brasil Escolarizado	0509-Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica (em 2006)		0A30-Concessão de Bolsa de Incentivo à Formação de Professores para a Educação Básica
Rede	1072- Valorização e Formação de Professores	8007-Fomento à Rede de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação Infantil e do Ensino Fundamental	1448- Qualidade na Escola	6333-Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada de Professores e Profissionais da Educação Básica
		6333-Fortalecimento da Política Nacional e Continuada de Profissionais da Educação Infantil e do Ensino Fundamental		
	1061-Brasil Escolarizado	0509-Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica		
Pró-Letramento	1072- Valorização e Formação de Professores	6333-Fortalecimento da Política Nacional e Continuada de Profissionais da Educação Infantil e do Ensino Fundamental	1448- Qualidade na Escola	6333-Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada de Professores e Profissionais da Educação Básica
	1061-Brasil Escolarizado	0509-Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica		
	1072- Valorização e Formação de Professores	8007-Fomento à Rede de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação Infantil e do Ensino Fundamental (em 2005)		
		0A30-Concessão de Bolsa de Incentivo à Formação de Professores para a Educação Básica	1061-Brasil Escolarizado	0A30-Concessão de Bolsa de Incentivo à Formação de Professores para a Educação Básica.

As ações de formação de professores estão alocadas em mais de um programa de governo. De 2005 a 2007, estavam incluídas nos programas Valorização e Formação de Professores (1072), Brasil Escolarizado (1061) e Universidade do Século XIX (1073). Com o advento do PPA 2008-2011, o programa 1072 foi extinto e as ações deste foram remanejadas para o Brasil Escolarizado (1061) e para o programa Qualidade na Escola (1448). Sucedeu o programa 1073 o Brasil Universitário, entretanto os recursos direcionados à Universidade Aberta do Brasil, antes alocados no programa 1073, foram transferidos para o Brasil Escolarizado (1061).

Apêndice C – Demanda de pólos UAB nas diversas microrregiões

UF	NÚMERO DE MICRORREGIÕES POR UF	SEM PÓLO	INSATURADA	SATURADA	SUPER SATURADA
AC	5	0	0	3	2
AL	13	8	1	4	0
AM	13	3	0	9	1
AP	4	2	0	2	0
BA	32	2	1	24	5
CE	33	12	0	19	2
DF	1	0	1	0	0
ES	13	0	1	4	8
GO	18	2	2	13	1
MA	21	4	4	8	5
MG	66	19	2	40	5
MS	11	3	1	6	1
MT	22	8	2	10	2
PA	22	3	0	8	11
PB	23	8	2	11	2
PE	19	6	2	10	1
PI	15	0	0	10	5
PR	39	6	5	24	4
RJ	18	0	1	11	6
RN	19	8	2	7	2
RO	8	3	2	2	1
RR	4	0	0	0	4
RS	35	7	1	15	12
SC	20	5	1	12	2
SE	13	2	1	9	1
SP	63	35	6	22	0
TO	8	0	0	6	2
TOTAL	558	146	38	289	85

Fonte: DED/CAPES

Apêndice D – Suporte regulamentar aos centros de EAD nas IES

IES	Encaminhamentos	Vinculação	Instrumento regulamentar
UFMT	O Núcleo de Educação Aberta e a distância (NEAD) foi criado em 1992.	Instituto de Educação	
UFSC	Departamento de Ensino a distância. Programa EAD.	Pró-Reitoria de Ensino e Graduação	Portaria nº 384/GR/2006 Aprovado pelo Conselho Universitário em 2/3/2007, o Programa EAD-UFSC.
UFPR	Proposta de alteração da estrutura regimental criada pela Resolução nº 08/03.	Proposta de vinculação à Reitoria	Minuta de Regimento
UFRG	Cria a Secretaria de Educação a distância.	Pró-Reitoria de Graduação	Resolução nº 034/2007, de 07/12/2007, do Conselho Universitário.
UFBA	Criar a Comissão Institucional de Educação a distância da Universidade Federal da Bahia - CEAD	Reitoria	Portaria nº 187, de 11 de abril de 2006.
UFES	Foi criado o Núcleo de Educação a distância, mas não há regimento que defina as funções e atribuições seu funcionamento.		Resolução nº 65/2000
UFF	Cria o Núcleo de Educação Assistida por Meios Interativos – Neami e dispõe sobre seu Regimento.	Reitoria	Anexo à norma de serviço 520, de 13/12/2001.
UFOP	O Centro de Educação Aberta e a distância (CEAD) constitui-se em uma Unidade Acadêmica responsável pela administração, coordenação didático-pedagógica e oferecimento de programas, cursos e projetos de educação aberta e a distância.		Regimento Interno, de 15/02/2007
UFPEL	Proposta de criação do Centro de Educação Aberta e a distância (CEAD) e RI.		
UFSCAR	Dispõe sobre a política de Educação a distância e sobre o Regimento da Secretaria de Educação a distância.	Reitoria	Resolução ConsUni nº 617, de 09/10/2008.
UFSM	Coordenadoria de Educação a distância – CEAD.	Pró-Reitoria de Graduação	Regimento Interno
UFSJ	Cria o Núcleo de Educação a distância (NEAD) e aprova seu Regimento Interno.		Resolução nº 012, de 27/03/2008.
UFU	Dispõe sobre a criação do Núcleo de Educação a Distância – NEAD.	Reitoria	Resolução Nº 06/2007, do Conselho Universitário
UNIRIO	Dispõe sobre a normatização do funcionamento da Coordenação de Educação a distância, criada pela Resolução nº 1.168, de 17 de março de 1994, alterada pela Resolução nº 2.577, de 25/10/2004.	Reitoria	Ordem de Serviço GR nº 01, de 15/09/2008
UEPA	Criado grupo de estudo de EAD c/ proposta de implantação do Núcleo.		
UNEB	Projeto de criação do NEAD, de julho de 2008.	Departamento de Educação	
UECE	Cria a Secretaria de EAD.	Órgão Suplementar vinculado à Reitoria	Resolução nº 355/CD, de 09/05/2008
UEPG	Cria o Núcleo de Tecnologia e Educação Aberta e a Distância - NUTEAD, da Universidade Estadual de Ponta Grossa e dispõe sobre seu Regimento Interno.	Órgão Suplementar vinculado à Reitoria	Resolução CA nº 232 de 29/08/2002.



IES	Encaminhamentos	Vinculação	Instrumento regulamentar
Fundação Centro de Educação Superior do Estado do RJ - CEDERJ	Convênio com o objetivo de estabelecer regras e procedimentos de suporte às atividades do CEDERJ.		Convênio, de 16/05/2005, da Secretaria de Estado, Ciência, Tecnologia e Inovação.
CEFET-ES	Designa coordenadora do Centro de Educação a distância para coordenar a implantação de EAD e a consolidação da criação do CEAD.		Portaria nº 765, de 29/07/2008.
CEFET-MT	Centro de Educação Aberta e a distância.		Regimento Interno

Apêndice E – Tabela de indicadores de desempenho (Acórdão nº 1098/2006-Plenário)

DENOMINAÇÃO DO INDICADOR (DIMENSÃO DE ANÁLISE)	PERÍODO DE APURAÇÃO / BASE GEOGRÁFICA	FÓRMULA E O QUE O INDICADOR VAI PERMITIR APURAR
<p>1. Acesso ao curso de formação, permanência e freqüência. (EFICÁCIA)</p> <p>1.1. Índice de Abrangência de municípios: Proporção de municípios que atendem aos critérios de atendimento definidos pelo MEC contemplados com recursos.</p> <p>1.2. Índice de Abrangência de escolas: Proporção de escolas abrangidas pelo curso de formação continuada.</p> <p>1.3. Índice de Abrangência de professores: Proporção de professores abrangidos pelo curso de formação continuada.</p> <p>1.4. Índice de Aproveitamento: Proporção de professores que concluem o curso de formação continuada com a freqüência mínima de 75% da carga horária de cada módulo/disciplina.</p> <p>1.5. Índice de Evasão: Proporção de professores que evadem o curso de formação continuada.</p>	<p>Anual / Estadual</p>	<p>1.1. (número de municípios atendidos / número de municípios que atendem aos critérios definidos pelo MEC) * 100. O objetivo do indicador é identificar a cobertura da ação no atendimento aos municípios potencialmente elegíveis a receber recursos da ação.</p> <p>1.2. (número de escolas públicas de ensino fundamental que tiveram professores participando de curso de formação continuada / total de escolas públicas de ensino fundamental) * 100. O objetivo deste indicador é identificar o grau de cobertura dos cursos de formação junto às escolas públicas de ensino fundamental.</p> <p>1.3. (número de professores que lecionam no ensino fundamental partícipes de curso de formação continuada / total de professores que lecionam em escolas públicas de ensino fundamental) * 100. O objetivo deste indicador é identificar o grau de cobertura dos cursos de formação junto aos professores que lecionam no ensino fundamental.</p> <p>1.4. (número de professores com a freqüência mínima de 75% da carga horária de cada módulo ou disciplina / número de professores inscritos no curso de formação) * 100. O objetivo deste indicador é identificar o grau de aproveitamento dos participantes dos programas de formação em termos de freqüência às aulas ou atividades ministradas.</p> <p>1.5. (número de professores que evadem o curso de formação continuada / número de professores inscritos no curso de formação) * 100. O objetivo deste indicador é identificar o grau de evasão dos participantes dos programas de formação por desistência ou abandono.</p>
<p>2. Índice de Equidade de atendimento (EQUIDADE)</p> <p>Proporção de municípios com baixo rendimento escolar atendidos com recursos da ação.</p>	<p>Anual / Estadual</p>	<p>(número de municípios com baixo rendimento escolar atendidos / número total de municípios atendidos) * 100. O objetivo destes indicadores é identificar se a alocação dos recursos por município retrata uma distribuição equitativa em conformidade com os critérios vigentes e parâmetro de rendimento escolar apurados pelo INEP.</p>
<p>3. Índice de Satisfação do beneficiário com a qualidade do curso de formação ofertado (QUALIDADE)</p> <p>Avaliação das condições de acesso, carga horária, conteúdo ministrado, material didático e instrutor: Proporção de cursos que obtiveram, a partir da auto percepção do professor, avaliação considerada Satisfatória no quesito "qualidade do curso ofertado".</p>	<p>Anual / Municipal (seleção de amostra dos programas de formação ministrados e, se for o caso, também dos beneficiários)</p>	<p>(somatório de pontos atribuídos a cada um dos itens de qualidade do curso avaliados / somatório dos professores entrevistados x total de itens avaliados). Uso de escala de avaliação com diferencial semântico ou categorização por notas. O objetivo deste indicador é identificar a satisfação dos professores beneficiados com aspectos relacionados à qualidade do curso.</p>
<p>4. Melhoria da qualidade do trabalho didático-pedagógico do professor (EFETIVIDADE)</p> <p>Proporção de cursos que obtiveram, a partir da auto percepção do professor, avaliação considerada satisfatória no quesito "impacto do treinamento no nível de comportamento no cargo".</p>	<p>Anual / Municipal (seleção de amostra dos programas de formação ministrados e, se for o caso, também dos beneficiários)</p>	<p>(número de professores que consideraram o ensino teórico-prático adequado e suficiente para o seu exercício profissional / número de professores concluintes do curso de formação) * 100. Uso de escala de avaliação com diferencial semântico ou categorização por notas. O objetivo deste indicador é identificar o impacto do treinamento no nível de comportamento do professor no cargo docente.</p>
<p>5. Custo Direto curso/aluno (ECONOMICIDADE)</p>	<p>Anual / Municipal (por programa de formação ministrado)</p>	<p>(custo direto total do curso / número total de professores inscritos). O objetivo deste indicador é refletir o quanto o custo direto de determinado curso de formação ofertado está afastado do custo direto médio praticado pelo conjunto dos municípios.</p>

Referências

ARAÚJO, Carlos Henrique; LUZIO, Nildo. **Avaliação da educação básica, em busca da qualidade e equidade no Brasil**. Brasília: Inep, 2005.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **SAEB 2005-Primeiros resultados: médias de desempenho do SAEB/2005 em perspectiva comparada**. Brasília: Inep, 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. **Mobilização pela qualidade na educação: Pró-Letramento**. [Brasília]: MEC, [2005?].

BRASIL. Ministério da Educação. **Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica: orientações gerais, catálogo 2006**. [Brasília]: MEC, [2006].

BRASIL. Ministério da Educação. **Orientações Gerais. Catálogo 2006. Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica/Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação**. Brasília. Junho de 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. **Referenciais de Qualidade para Educação Superior a distância**. Brasília. Agosto de 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação: ano 1**. [Brasília]: MEC, 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa de formação inicial para professores em exercício no ensino fundamental e no ensino médio – Pró-Licenciatura**. Anexo III: propostas conceituais e metodológicas.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa de formação continuada de professores das séries iniciais do Ensino Fundamental: Guia geral**. [Brasília]: MEC, [2007?].

BRASIL. Ministério da Educação. **Relatório da Comissão Assessora para Educação Superior**. Agosto de 2002. <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/EAD.pdf>

BRASIL. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em www.planalto.gov.br.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em www.planalto.gov.br.

BRASIL. Lei nº 11.502, de 11 de julho de 2007. Modifica as competências e a estrutura organizacional da fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, de que trata a Lei no 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e altera as Leis nos 8.405, de 9 de janeiro de 1992, e 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, que autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica. Disponível em www.planalto.gov.br.

BRASIL. Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica. Disponível em www.planalto.gov.br.

BRASIL. Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em www.planalto.gov.br.

BRASIL. Decreto nº 5800, de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. Disponível em www.planalto.gov.br.

BRASIL. Instrução Normativa STN nº 01, de 15 de janeiro de 1997. Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências. Disponível em: www.tesouro.fazenda.gov.br.

BRASIL. Instrução Normativa SFC nº 01, de 06 de abril de 2001. Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Disponível em: www.cgu.gov.br.

COSTA. Celso José da. **Modelos de Educação Superior a distância e Implementação da Universidade Aberta no Brasil**. Revista brasileira de Informática na Educação. Volume 15 – Número 2 – Maio- Agosto 2007. <http://bibliotecadigital.sbc.org.br/bibliotecadigital/?module=Public&action=SearchResult&author=1633>. Acesso em 15.06.2008.

ENAP. **Educação a distância em organizações públicas**. Mesa-redonda de pesquisa ação. Brasília. 2006.

FRAGALLE Filho. Roberto (org.). **Educação a distância. Análise dos parâmetros normativos**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2003.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Resolução nº 44, de 29 de dezembro de 2006. Estabelece orientações e diretrizes para a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes dos cursos e programas de formação superior, no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil, vinculado ao Ministério da Educação, a ser executado pelo FNDE no exercício de 2006. Disponível em: www.fnde.gov.br.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Resolução nº 48, de 29 de dezembro de 2006. Estabelece orientações e diretrizes para a concessão de bolsas de estudo no âmbito do programa de formação continuada para professores em exercício no ensino fundamental – Pró-Letramento, a ser executado pelo FNDE no exercício de 2006. Disponível em: www.fnde.gov.br.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Resolução nº 49, de 29 de dezembro de 2006. Estabelece orientações e diretrizes para a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa para participantes do Pró-Licenciatura, no âmbito do Ministério da Educação. Disponível em: www.fnde.gov.br.

LIBÂNEO, José Carlos. **Educação Escolar: políticas, estrutura e organização**. São Paulo: Ed. Cortez, 2003.

MARTINS, Luiz Roberto R. **Educação superior a distância no Brasil: uma construção consorciada e em rede**. Linc em Revista, v.2, n.1, março 2006, p.71-85 <http://www.ibict.br/liinc> Acesso em 30.10.2008.

MINTZBERG, Henry. **Criando Organizações Eficazes. Estruturas em Cinco Configurações**. Tradução de Ailton Bonfim Brandão. 2ª Edição. São Paulo: Editora Atlas S. A, 2003.



OLIVEIRA, Gleyva Maria S. **A Gestão no Sistema de Educação a distância.** http://www.nead.ufmt.br/publicacao/download/Gleyva_Gestao_EAD.pdf. Acesso em 30.10.2008.

Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores - INTOSAI. **Diretrizes para as normas de controle interno do setor público.** Tradução de Cristina Maria Cunha Guerreiro, Delanise Costa e Soraia de Oliveira Ruther. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2007.

RUMBLE, Greville. **A gestão dos sistemas de ensino a distância.** Tradução de Marília Fonseca. Brasília: Universidade de Brasília, 2003.

SOUSA, Mariana Almeida de Faria. **Programa de formação continuada de professores das séries iniciais do ensino fundamental – Pró-Letramento: uma análise da implementação e dos instrumentos de acompanhamento.** 2008. 59f. Monografia (Especialização em Políticas Públicas da Educação com Ênfase em Monitoramento e Avaliação)- Escola Nacional de Administração Pública, Enap. Brasília, 2008.

Glossário

Bacharelado	No Brasil, o grau de bacharel é conferido no nível de graduação na maioria das áreas do conhecimento humano, incluindo matemática e estatística, ciência da computação, ciências naturais, ciências sociais, filosofia, direito, artes e humanidades. São obtidos normalmente em cursos superiores de quatro anos, à exceção do bacharelado em direito, composição musical e ciência da computação, em algumas universidades, que requer cinco anos de estudos. Podem ser oferecidos em centros universitários, faculdades, universidades e seminários. O grau de bacharel no Brasil diferencia-se dos diplomas profissionais de graduação que são exigidos para o exercício de certas profissões regulamentadas pelo Estado. Ao contrário dos bacharelados, diplomas profissionais são obtidos normalmente em cursos de quatro a cinco anos. Portadores de diplomas profissionais não recebem o grau de bacharel, mas sim títulos profissionais específicos, por exemplo Engenheiro, Médico, Cirurgião Dentista, Psicólogo, Biólogo etc.
Coordenador de Pólo	Compete ao Coordenador a gestão operacional do Pólo. É sua responsabilidade estruturar e coordenar as ações de implementação e manutenção das atividades do Pólo de Apoio Presencial do Sistema UAB; coordenar os recursos humanos, tecnológicos e didáticos em comum acordo com Universidades atuantes no Pólo e a UAB/MEC; manter atualizados os dados relativos ao Pólo e apresentar a IES/UAB/MEC, quando solicitado, o relatório de acompanhamento das atividades desenvolvidas no Pólo bem como outras informações ou documentos.
Diretrizes Curriculares Nacionais	Normas obrigatórias para a Educação Básica que orientem o planejamento curricular das escolas e sistemas de ensino, fixadas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE). As DCNs têm origem na Lei de diretrizes e Bases da Educação (LDB), de 1996, que assinala ser incumbência da União “estabelecer, em colaboração com os estados, Distrito Federal e municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e os seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar a formação básica comum”.
Educação Básica	Formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, a educação básica tem por finalidades desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores.
Educação infantil	Primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.
Ensino Fundamental	Com duração de 9 anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 anos de idade, tem por objetivo a formação básica do cidadão, mediante: I - o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo; II - a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade; III - o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores; IV - o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social.
Ensino Médio	Etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos, tem como finalidades: I - a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos; II - a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores; III - o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico; IV - a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina.

Educação Superior	A educação superior abrangerá os seguintes cursos e programas: I - cursos seqüenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino, desde que tenham concluído o ensino médio ou equivalente; II - de graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo; III - de pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros, abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação e que atendam às exigências das instituições de ensino; IV - de extensão, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos em cada caso pelas instituições de ensino.
Educação a distância - EAD	Processo de ensino/aprendizagem organizada de forma que professores e alunos, mesmo separados fisicamente, comuniquem-se por meio de tecnologias de informação e comunicação. Essa separação pode aplicar-se a todo processo de aprendizagem ou apenas a certos estágios, devendo também envolver estudos presenciais.
Ementas	Tópicos ou unidades de conteúdo programático de uma disciplina ou atividade integrante do currículo de um curso.
Instituição de Ensino Superior - IES	São instituições, públicas ou privadas, que oferecem cursos de nível superior nos níveis tecnológico, graduação, pós-graduação e extensão
Interdisciplinaridade	É uma estratégia de abordagem de tratamento do conhecimento, na qual se busca o cruzamento entre atividades de diferentes áreas disciplinares, as quais naturalmente têm organizações distintas.
Licenciatura	No Brasil, a licenciatura habilita o seu titular a ser professor em escolas de Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental, caso em que a formação se dá no curso de Pedagogia, ou nas séries finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio, caso em que a formação se dá nas licenciaturas das áreas específicas do conhecimento (licenciatura em Física, em Matemática, em Geografia, etc.).
Módulos	Conjunto estruturado de um conteúdo específico que engloba materiais, atividades e exercícios projetados para alcançar determinados objetivos de ensino-aprendizagem.
Modular Object-Oriented Dynamic Learning Environment - Moodle	É um software livre, de apoio à aprendizagem executado num ambiente virtual.
Plano Nacional de Educação - PNE	É um instrumento da política educacional que estabelece diretrizes, objetivos e metas para todos os níveis e modalidades de ensino, para a formação e valorização do magistério e para o financiamento e a gestão da educação, por um período de dez anos. Sua finalidade é orientar as ações do Poder Público nas três esferas de administração (União, estados e municípios), o que o torna uma peça-chave no direcionamento da política educacional do país. O PNE tem respaldo legal na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), aprovada em dezembro de 1996.
Pólo de apoio presencial	Estrutura para a execução descentralizada de algumas das funções didático-administrativas de curso, consórcio, rede ou sistema de educação a distância, geralmente organizada com o concurso de diversas instituições, bem como com o apoio dos governos municipais e estaduais.
Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB	Denominação representativa genérica para a rede nacional voltada para pesquisa e novas metodologias de ensino para a educação superior (compreendendo formação inicial e continuada) instituída pelo Decreto nº 5800, de 8 de junho de 2006.
Tecnologias de Informação e Comunicação - TIC	Compreendem soluções tecnológicas para a informação e a comunicação na educação a distância. Ex.: Internet, teleconferências, softwares educativos e qualquer outra ferramenta



Tutor	Profissional que atua nas mediações pedagógicas, geralmente facilitando a aprendizagem dos estudantes. Seu papel é importante nos sistemas de EAD, sendo o principal responsável pelo processo de acompanhamento e controle do ensino-aprendizagem.
Tutor presencial	Orientador acadêmico com formação superior adequada que é responsável pelo atendimento dos estudantes no Pólo, acompanhando e orientando-os em todas as atividades que envolvem o processo ensino-aprendizagem.
Tutor a distância	Orientador acadêmico com formação superior adequada que é responsável pelo atendimento pedagógico aos estudantes através dos meios tecnológicos de comunicação (e-mail, fóruns, teleconferências, telefone,etc).