

## **Relatório do Ministro Relator**

Transcrevo a seguir o Relatório de Auditoria Operacional executada pela 6ª SECEX, no período de 03/08 a 20/10/2000, no Programa TV Escola gerido sob a responsabilidade da Secretaria de Educação a Distância do Ministério da Educação.

### **"1 - SUMÁRIO EXECUTIVO**

Esta auditoria se desenvolveu no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica entre o Brasil e o Reino Unido, firmado por intermédio do Department for International Development - DFID, para a implementação do Projeto “Desenvolvimento de Técnicas de Auditoria de Natureza Operacional”, nas áreas de Educação, Saúde e Meio Ambiente.

O Programa TV Escola, juntamente com o PROINFO(1), foi escolhido para ser objeto de avaliação na área de Educação.

#### **Programa Nacional de Informática na Educação**

Criado em 1995, é gerido pela Secretaria de Educação a Distância do Ministério da Educação- SEED/MEC. Tem por objetivo a capacitação e orientação de professores do ensino fundamental e médio da rede pública, por meio de educação aberta, continuada e a distância, utilizando um complexo de ações televisivas, transmitidas, via satélite, por meio de um canal exclusivo de TV.

A proposta do Programa é de que a capacitação do professor ocorra no local de trabalho, por meio de acesso às gravações das programações veiculadas. Além disso, as gravações poderão ser utilizadas como apoio às atividades com alunos em sala de aula e com a comunidade.

Além da produção e execução das programações televisivas, a SEED/MEC é responsável por produzir e distribuir os materiais impressos do Programa, que consistem em: Revista TV Escola, Cadernos do Professor, Grades com as programações diárias, Guias de Programas e Série de Estudos.

Em 1995, foi também instituído o Programa de Apoio Tecnológico - PAT, que passou a ser conhecido como Kit Tecnológico, com o objetivo de dotar as escolas do ensino público fundamental com equipamentos (Kits) necessários à captação, gravação e utilização dos programas transmitidos através do TV Escola. Esse Kit consiste em uma televisão, um videocassete, uma antena parabólica, um receptor de satélite e um conjunto de dez fitas VHS que são adquiridos de forma descentralizada, ou seja, através da transferência de recursos federais a estados e municípios, no valor de R\$ 1.500,00 por Kit.

A auditoria busca conhecer em que medida o Programa TV Escola vem alcançando os seus objetivos e promovendo a equidade no ensino público. A partir dessa proposta, elaboraram-se perguntas-chave que orientaram a execução dos trabalhos de campo.

Procurou-se, por meio dessas questões, verificar o nível de conhecimento que os usuários possuem da missão e objetivos do Programa; avaliar se o critério de distribuição do Kit Tecnológico

favorece a promoção da equidade, dadas as desigualdades regionais do País; identificar as razões pelas quais um número significativo de professores não utilizam o Programa, de acordo com pesquisa realizada pelo NEPP(2)/Unicamp em 1999; conhecer as ações empreendidas pela SEED/MEC para melhorar o uso do Programa; e, por fim, avaliar se os papéis dos executores do TV Escola estão formalmente definidos e sendo adequadamente desempenhados.

(2) Núcleo de Estudos e Políticas Públicas da Universidade estadual de Campinas - NEPP/Unicamp.

As informações foram coletadas a partir de questionários aplicados junto aos coordenadores do Programa nos estados e no Distrito Federal, de visitas a 60 escolas situadas em 30 municípios dos Estados do Paraná, Minas Gerais, Goiás, Pernambuco e Acre (6 municípios de cada estado), da realização de entrevistas com gestores do Programa no âmbito da União e da análise dos dados disponibilizados na pesquisa nacional realizada, em 1999, pelo NEPP/Unicamp acerca do Programa e dos dados existentes no Censo Escolar de 1999, fornecidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais do Ministério de Educação.

De forma resumida, foram estes os principais achados:

o impacto do Programa, na melhoria da qualidade do ensino público, não tem sido avaliado;

não há fixação de indicadores ou metas com o intuito de monitoramento da utilização do Programa;

o atual critério para a distribuição do Kit Tecnológico, por ser único - escolas públicas com 100 alunos - não promove a redução das desigualdades regionais do País;

com o advento do Programa TV Escola foram criados encargos para estados, municípios e escolas (treinamento do professor, gravação de programas, aquisição de fitas, montagem de videoteca, manutenção dos equipamentos etc.) sem que fosse previamente acordada com esses entes a assunção de responsabilidades, o que se vem constituindo em sério entrave à utilização do Programa, nos moldes idealizados;

a ausência no orçamento da SEED/MEC de dotação específica para o Programa vem dificultando a realização tempestiva de ações vitais ao desenvolvimento do TV Escola;

a qualidade do material impresso é boa. A revista do TV Escola divulga diversas experiências de ensino com o uso do Programa;

os materiais impressos, que dão suporte e complementam as ações televisivas, estão chegando com atraso e em quantidade mensal variável às escolas; além disso, esses materiais são encaminhados a instituições particulares e públicas do ensino fundamental não inseridas no Programa e são utilizados como material de propaganda do TV Escola junto ao Congresso Nacional;

o cadastro das escolas que possuem Kit Tecnológico, mantido pela SEED/MEC, para distribuição do material impresso, encontra-se desatualizado;

na opinião dos professores consultados, as causas que mais contribuem para a baixa utilização do TV Escola são: o pouco conhecimento de como utilizar o recurso tecnológico na melhoria do ensino e a insuficiência de apoio técnico para a operacionalização dos equipamentos e a gravação das fitas de vídeo;

os treinamentos realizados para que os professores saibam utilizar os recursos disponibilizados pelo Programa ainda são em número inferior às necessidades;

a SEED/MEC, atuando de forma pró-ativa, está fornecendo Kits Tecnológicos a instituições de ensino de magistério, estimulando a utilização do TV Escola na formação de futuros professores;

a distribuição de apenas um vídeo e uma TV por escola é insuficiente para atender uma demanda crescente nos estabelecimentos de ensino que efetivamente utilizam o Programa;

a comunicação entre a SEED/MEC e as secretarias de educação dos estados é deficiente e, praticamente inexistente, em nível de secretarias municipais e escolas;

há secretarias de educação que fazem uso de pólos de gravação, nos quais as fitas são gravadas para, posteriormente, serem enviadas ou emprestadas às escolas, como forma de suprir as dificuldades das escolas em realizar as gravações.

À SEED/MEC, após analisadas suas considerações acerca da versão preliminar das propostas, foram feitas, em síntese, as seguintes recomendações:

estabelecer e monitorar os indicadores de desempenho propostos;

incentivar a criação de pólos de gravações nos locais onde as escolas não possuem estrutura para gravações das fitas;

estabelecer comunicação mais efetiva com os estados e municípios e definir as responsabilidades dos diversos executores do Programa;

estabelecer critérios diferenciados para distribuição de Kits Tecnológicos, considerando a utilização e as reais necessidades do público-alvo;

atualizar, com dados do Censo Escolar, o cadastro para o envio de material impresso; e

otimizar e direcionar a distribuição de material impresso, deixando de fornecê-lo gratuitamente a escolas particulares enquanto não houver o pleno atendimento das escolas da rede pública inseridas no Programa.

#### **BENEFÍCIOS ESPERADOS**

o monitoramento sugerido permitirá que a SEED/MEC avalie e aperfeiçoe a execução do Programa;

a centralização das gravações em pólos implicará :

desincumbência das escolas de realizarem o serviço de gravação, um dos maiores empecilhos alegados para o sucesso do Programa; redução da quantidade de antenas parabólicas a serem adquiridas, e, por conseqüência, do valor do custo de manutenção desses equipamentos e do Kit Tecnológico (racionalização de custos de instalação e manutenção de antenas);

possibilidade de ampliar o número de escolas atendidas utilizando os recursos economizados com a redução do valor do Kit e das despesas de manutenção; redução da quantidade de material impresso a ser distribuído, a exemplo da grade horária;

implantação de canal de comunicação mais estreito com as escolas para estímulo ao uso do Programa; e

neutralização dos impactos causados pela rotatividade de pessoal nas escolas, uma vez que, hoje, a saída de pessoa(s) que operacionaliza(m) o TV Escola significa, muitas vezes, a interrupção do uso e/ou do crescimento do Programa no estabelecimento de ensino; a definição das responsabilidades dos gestores, em especial quanto à manutenção e reposição dos equipamentos permitirá:

a) o uso contínuo do Programa;

b) o aumento no nível de operação dos Kits distribuídos, o que, com um acréscimo de apenas 5% no número de Kits funcionando, representará o retorno à atividade de 2.700 equipamentos e de um investimento de mais de R\$ 4 milhões;

a adoção de um plano para adequar o número de equipamentos ao uso e à real necessidade implicará garantia de continuidade e de crescimento do uso do TV Escola nas instituições públicas de ensino, assim como a possibilidade de se aumentar o número de professores que utilizam o Programa;

a atualização da base de dados da SEED/MEC com os dados do Censo Escolar, realizado anualmente pelo INEP/MEC, implicará:

a) evitar remessas de materiais impressos para escolas que não possuem o Kit;

b) possibilitar que as escolas não cadastradas na SEED/MEC, mas que possuem o Kit, recebam o material impresso do TV Escola;

c) estabelecer, a partir do Censo Escolar, um procedimento automático de atualização de cadastro que independa da ação da Escola ou da própria SEED/MEC; e

d) conhecer o real número de escolas que participam do Programa;

a otimização e direcionamento na distribuição dos materiais impressos:

a) permitirá beneficiar um maior número de professores, uma vez que, hoje, para algumas escolas, o número de material é insuficiente, enquanto que, para outras, há remessa de material em excesso;

b) evitará o desvio de finalidade observado com a distribuição da Revista TV Escola para fins exclusivo de publicidade do Programa junto, por exemplo, ao Congresso Nacional, e otimizará o

uso dos recursos financeiros do Programa com a elaboração de material mais econômico direcionado para essa divulgação.

## 2- INTRODUÇÃO

### 2.1 - Histórico do Projeto “Acordo de Cooperação Técnica TCU/Reino Unido”

Esta auditoria se desenvolveu no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica entre o Brasil e o Reino Unido, firmado por intermédio do Department for International Development - DFID, para a implementação do Projeto “Desenvolvimento de Técnicas de Auditoria de Natureza Operacional”, nas áreas de Educação, Saúde e Meio Ambiente. O Projeto, com duração de três anos, teve início no exercício de 1998, com a realização de treinamento e execução de seis auditorias piloto por ano, duas em cada uma das áreas abrangidas pelo Acordo.

Para este terceiro ano de execução, além de treinamento, foram realizadas seis auditorias pilotos em programas das áreas envolvidas, sendo o Programa TV Escola um dos escolhidos na área da educação por preencher os critérios definidos no âmbito do Projeto.

### 2.2 - Visão Geral do Programa TV Escola

O TV Escola é um Programa implementado pela Secretaria de Educação a Distância do Ministério da Educação - SEED/MEC, dirigido à capacitação e orientação de professores do ensino fundamental e médio da rede pública, por meio de educação aberta, continuada e a distância, utilizando um complexo de ações televisivas, transmitidas, via satélite, por meio de um canal exclusivo de TV.

Em 1995(3), quando foi criado, operou em caráter experimental e, somente a partir de março de 1996, passou a funcionar de forma permanente. Inicialmente, foi dirigido a professores das escolas públicas do ensino fundamental. A partir de outubro de 1999, estendeu sua programação aos professores do ensino médio.

(3) Criado por meio do Protocolo de Cooperação Técnica nº 01, firmado entre os Ministérios da Educação, da Comunicação e a Secretaria de Comunicação da Presidência da República.

A proposta do Programa é de que a capacitação do professor ocorra no local de trabalho, por meio de acesso às gravações das programações veiculadas. Além disso, as gravações poderão ser utilizadas como apoio às atividades com alunos em sala de aula e com a comunidade.

A programação do TV Escola é veiculada diariamente no período das 7h às 21h por emissora de televisão exclusiva. O bloco do Ensino Fundamental, com duração de duas horas, é reprisado três vezes ao dia, o do Ensino Médio, com duração de uma hora, duas vezes ao dia e o Salto para o Futuro(4), com duração de uma hora, duas vezes ao dia, sendo que a programação diária inédita é transmitida ao vivo.

(4) Programa de capacitação de docentes produzido, desde 1991, pela Fundação Roquete Pinto. É transmitido ao vivo, diariamente, das 19h às 20h, e reprisado duas vezes na programação do dia subsequente.

A fim de subsidiar as ações televisivas, a SEED/MEC envia para as escolas bimestralmente materiais impressos: Revista TV Escola(5), Cadernos da TV Escola(6), Grades com as programações diárias, Guias de Programas(7) e Série de Estudos.

(5) Além de mostrar diversas experiências de ensino com o TV Escola, a Revista contém um encarte com a grade da programação bimestral, uma seção de cartas, comentários sobre os destaques da programação do período, entrevistas e matérias de interesse dos alunos e professores.

(6) A cada nova série de programas produzidos pelo TV Escola é publicado um livro com os textos do conteúdo da série. Complementam a série aprofundando o conteúdo e dando ao professor um material impresso que possa auxiliá-lo na compreensão e utilização dos programas.

(7) Contém a descrição dos vídeos e programas exibidos, sendo uma obra de referência que facilita a consulta e a utilização adequada dos programas gravados, servindo também para catalogação do acervo das escolas.

Compete à SEED/MEC, criada em 1996, dentre outras atribuições: coordenação das atividades de produção e execução dos programas televisivos; pesquisa, compra e dublagem de vídeos e programas; disseminação de material impresso; e articulação com as secretarias estaduais e municipais de educação.

Às escolas, para operacionalizar o Programa em suas unidades, cabem: gravar os programas transmitidos; montar uma videoteca; coordenar as atividades de gravação e guarda das fitas; assegurar a manutenção e guarda dos equipamentos; e criar condições para que os professores assistam aos programas.

Nos exercícios de 1998 e 1999, os gastos com o TV Escola foram de, respectivamente, R\$ 20,7 milhões e R\$ 19,5 milhões, compreendendo despesas com pessoal, aquisição e produção de filmes, confecção de material, postagem, serviços de terceiros diversos, transmissão etc.

Em 1995, ano da criação do TV Escola, foi instituído o Programa de Apoio Tecnológico - PAT, que passou a ser conhecido como Kit Tecnológico.

O PAT tem como objetivo dotar as escolas do ensino público fundamental com equipamentos (Kits) necessários à captação, gravação e utilização dos programas transmitidos através do TV Escola. Esse Kit consiste em uma televisão, um videocassete, uma antena parabólica, um receptor de satélite e um conjunto de dez fitas VHS, que são adquiridos de forma descentralizada, ou seja, através da transferência de recursos federais a estados e municípios, no valor de R\$ 1.500,00 por Kit.

Inicialmente, o PAT estabeleceu como critério para que a escola fosse inserida no Programa o quantitativo mínimo de 250 alunos, quantitativo esse que, posteriormente, foi alterado para 100 alunos, permanecendo até a presente data(8).

(8) Resolução CD/FNDE nº 15, de 06 de junho de 1995, alterada pela Resolução CD/FNDE nº 21, de 07 de agosto de 1995.

Esse critério de inserção da escola no Programa é único para todo o País e foi estabelecido com base no recurso orçamentário disponível à época e com o objetivo de atender o maior número de alunos de escolas públicas do ensino fundamental, desconsiderando as necessidades e condições econômicas de cada região geográfica.

Até 1999, o governo federal havia adquirido cerca de 56.140 Kits Tecnológicos e despendido R\$ 83.229.356,00 com essas aquisições(9).

(9) Fonte: Tomada de Contas da SEED/MEC do exercício de 1999.

Desde 1997, o Núcleo de Estudos e Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas - NEPP/Unicamp realiza pesquisas de avaliação do Programa contemplando, dentro outros aspectos, a cobertura e a regularidade do uso, características da utilização e dinâmica do funcionamento. De acordo com a pesquisa de 1999, as escolas utilizam mais a programação com alunos do que com os professores. Já com a comunidade a utilização é de aproximadamente 10%.

A pesquisa realizada pelo NEPP/Unicamp em 1999 é a mais recente avaliação do Programa encomendada pelo Ministério da Educação. Essa pesquisa, que não contempla escolas rurais, utilizou em sua proposta metodológica aplicação de questionários em uma amostra estratificada de cerca de 5.200 diretores de escolas públicas urbanas municipais e estaduais de ensino, com taxa de retorno de 49,6%, e estudo de caso em 45 escolas, localizadas em 15 municípios dos Estados do Amazonas, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Rio de Janeiro e Santa Catarina.

### 2.3 - Objetivos e Escopo da Auditoria

#### 2.3.1 - Questão de Auditoria.

O objetivo desta auditoria é verificar como e em que extensão o Programa TV Escola vem alcançando seus objetivos e promovendo a equidade no ensino público fundamental. As escolas de nível médio foram excluídas do escopo do trabalho, pois, só em outubro de 1999, foram inseridas no Programa.

O trabalho aborda aspectos operacionais do Programa, tais como: adequação do critério de distribuição dos Kits Tecnológicos para a promoção da equidade; qualidade e quantidade dos equipamentos; existência de condições físicas e humanas necessárias ao seu bom funcionamento; o nível de comunicação entre os gestores; e o nível de monitoramento. Para tanto, a Matriz de Planejamento (Anexo I) contempla a seguinte Questão de Auditoria: Em que medida o Programa TV Escola vem alcançando os seus objetivos e promovendo a equidade no ensino público fundamental?

A partir da questão principal da auditoria, foram elaboradas quatro questões mais específicas dentro do tema - perguntas-chave - de forma a orientar e planejar a execução dos trabalhos, a saber:

a) A missão e os objetivos do Programa estão claramente assimilados pelos seus usuários?

Inicialmente, identificou-se, a partir do material fornecido pela SEED/MEC, em especial as revistas do TV Escola, a missão e os objetivos do Programa como sendo:

missão: a melhoria da qualidade do ensino público, por meio da capacitação, aperfeiçoamento e valorização do professor, com reflexos nos índices de evasão e repetência.

objetivos: veicular programas às escolas de ensino público fundamental e médio, por meio de canal exclusivo de TV, com vista à capacitação e aperfeiçoamento do professor, e também ao seu trabalho em sala de aula.

A premissa básica dessa questão foi de que a missão de um programa e seus objetivos estratégicos devem estar claramente definidos e disseminados junto aos usuários.

Assim, essa questão avaliou se o Programa tem missão e objetivos bem definidos na concepção dos diretores e professores.

b) O atual critério de inclusão das escolas no Programa é adequado do ponto de vista da equidade ?

Para receber o Kit Tecnológico é necessário que a escola do ensino fundamental possua mais de cem alunos e esteja servida por energia elétrica. Esse critério é único para todos os estados da federação e foi estabelecido com o objetivo de atender o maior número de alunos de escolas públicas do ensino fundamental.

Com essa questão, buscou-se identificar o quanto a utilização de um critério único tem promovido a equidade entre as escolas públicas do ensino fundamental, dadas as desigualdades sócio-econômicas das regiões do País.

Equidade, para efeito de análise dos achados, deve ser entendida como forma diferenciada de tratar os desiguais, buscando igualá-los.

c) Que motivos levam um número significativo de professores a ainda não utilizarem o TV Escola, segundo recente pesquisa do NEPP/Unicamp ?

Pesquisa realizada pelo NEPP/Unicamp, em 1999, apontou que em apenas 14% das escolas que possuem o Kit a totalidade do corpo docente utiliza o Programa. Dessa forma, pretendeu-se avaliar as razões da falta de utilização e conhecer as ações empreendidas pelos gestores do Programa objetivando alterar essa situação. Buscou-se, também, identificar experiências de sucesso - "boas práticas"- que favoreçam o aumento na utilização dos recursos disponibilizados pelo Programa.

d) Há critérios e responsabilidades definidas para a execução, monitoramento e avaliação do Programa nas três esferas de governo ?

Um programa da dimensão do TV Escola, que envolve a participação de um grande número de executores nas três esferas do governo, tem como ponto vital para o seu bom funcionamento a necessidade de que os papéis de cada participante estejam claramente definidos, entendidos e sendo adequadamente desempenhados. Essa premissa foi averiguada por este quesito da matriz de planejamento.

Ademais, pretendeu-se conhecer os mecanismos de avaliação e monitoramento que os gestores dispõem acerca do Programa, tanto no âmbito do MEC quanto dos estados e municípios.

### 2.3.2 - Metodologia Adotada.

Considerando a natureza do presente trabalho - Auditoria-Piloto para prática de novas técnicas de Auditoria de Natureza Operacional - e a limitação de tempo para a sua execução (6 semanas), a metodologia adotada consistiu em coletar dados por meio de entrevistas, estruturadas em questionários, junto aos coordenadores do Programa, diretores de escolas e professores, bem como realizar pesquisa nos órgãos do Ministério da Educação.

Os questionários dirigidos aos coordenadores estaduais do Programa em todos os estados da federação e Distrito Federal, encaminhados por e-mail e fax, tiveram taxa de retorno de 78 %.

Para o estudo de caso, foram selecionadas, aleatoriamente, e visitadas 60 escolas, situadas em 30 municípios dos seguintes Estados: Paraná, Minas Gerais, Goiás, Pernambuco e Acre. Nesses municípios - 6 em cada estado - as informações foram coletadas, no período de 8 a 22 de setembro de 2000, por meio de questionários dirigidos aos diretores e professores das escolas selecionadas e, ainda, aos coordenadores locais do Programa. Nos Estados do Paraná, Goiás e Acre, as visitas foram realizadas por analistas dessas regionais e, em Minas Gerais e Pernambuco, por membros da Equipe de Auditoria .

Utilizaram-se, também, dados do Censo Escolar de 1999, fornecidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais do Ministério da Educação - INEP/MEC, do resultado da pesquisa comparativa do TV Escola realizada, em 1999, pelo NEPP/Unicamp e informações constantes nos materiais impressos produzidos pela SEED/MEC.

De acordo com a metodologia interna estabelecida para execução dos trabalhos no âmbito do Projeto, deveriam ser apresentados à SEED/MEC, antes da elaboração do Relatório, os Achados e as Recomendações a serem propostas, mas, por indisponibilidade de horário na agenda dos gestores da entidade, essa etapa foi suprimida.

### 2.3.3 - Análise de Riscos da Auditoria.

A execução do Programa ocorre de forma totalmente descentralizada. Cabe à secretária de educação dos estados e municípios e às escolas optarem por incluir ou não, em seu projeto pedagógico, as orientações e a programação veiculadas e promoverem condições para essa utilização.

A descentralização na execução do Programa faz com que seu público-alvo esteja disperso em toda a extensão do território nacional, o qual corresponde, só no ensino fundamental, a cerca de 1.100.000 professores e 29.000.000 alunos de, aproximadamente, 61.000 escolas(10).

(10) Censo Escolar 1999.

Em virtude dos prazos estabelecidos para a realização dos trabalhos, da dispersão geográfica e do quantitativo do público-alvo, não foi possível desenvolver pesquisa com base em amostras representativas da rede escolar e dos municípios e tampouco utilizar métodos de alcance geral, tal como o envio de questionários pelo correio. Optou-se, então, por utilizar estudos de caso.

Considerando que os trabalhos de campo, em três estados da federação, seriam realizados por analistas que não participaram do planejamento da presente Auditoria, buscou-se minimizar os efeitos que poderiam advir de interpretações variadas das questões contidas nos questionários aplicados. Para isso, a Equipe de auditoria se reuniu com os três analistas das Secex Paraná, Goiás e Acre, responsáveis pelo levantamento de dados naqueles estados, buscando nivelar conhecimentos e critérios a serem utilizados durante os trabalhos de campo.

### 3. - ACHADOS DA AUDITORIA

3.1 - A Missão e os Objetivos do Programa estão claramente assimilados pelos seus usuários?

Para responder a essa questão identificou-se, a partir do material publicado pela SEED/MEC, a missão e os objetivos do Programa.

A sua missão consiste em promover a melhoria da qualidade do ensino público, por meio da educação continuada e a distância. Para tanto, veicula programação diária, através de canal exclusivo de TV, para que possa ser gravada e utilizada para capacitação e aperfeiçoamento dos professores e, também, como recurso pedagógico em sala de aula, o que constitui seu objetivo.

No estudo de caso realizado pela equipe de auditoria, foi perguntado aos professores se conheciam os objetivos do Programa e, em caso positivo, que os elencassem. A tabulação desse quesito revelou que cerca de 66% dos professores informaram conhecer pouco ou mais ou menos a missão e objetivo do TV Escola.

Já os diretores das escolas visitadas, 66% demonstraram conhecer com o mesmo nível de clareza os objetivos do Programa, muito embora 91% afirmaram que esse exerce influência na qualidade do ensino e nos índices de evasão e repetência.

Os dados obtidos no estudo de caso sinalizam que se deve elevar o nível de conhecimento dos usuários acerca da missão e dos objetivos do Programa, afinal só conhecendo “para que” e “porque” o Programa existe o público-alvo poderá melhor utilizá-lo.

A expansão do nível de conhecimento da missão e objetivos do Programa poderia se dar, por exemplo, com a continuidade do Projeto de Gestão Compartilhada, iniciado em 1997, que, por indisponibilidade financeira, encontra-se paralisado.

Tal Projeto consiste em desenvolver um trabalho articulado e em conjunto com as Coordenações de Educação a Distância das Secretarias de Estado da Educação, na busca da sustentação do TV Escola nos estados que dele participam.

3.2 - O atual critério de inclusão de escolas no Programa favorece as regiões mais carentes, contribuindo para a promoção da equidade?

O contato com a tecnologia do Programa é necessário à mudança de mentalidade, em especial dos professores. Esse fator é apontado como pré-requisito para o êxito na utilização da tecnologia moderna em educação. Tal indicativo foi observado em entrevistas realizadas com os coordenadores estaduais, municipais e diretores escolares, e, também, na pesquisa realizada pelo NEPP/Unicamp.

Segundo a SEED/MEC, quando da implantação de uma nova tecnologia, 15% dos professores colocam-se contrários a aceitar a sua incorporação ficando, sempre, à margem do processo; 10% são altamente motivados para incorporação da tecnologia e favoráveis ao novo; e outros 75%, ou seja, a grande maioria dos professores, só aceitam a introdução de novas tecnologias se estiverem convencidos de que será proveitoso abrir mão de métodos tradicionais de ensino.

Quando da implantação do TV Escola, a intenção da SEED/MEC foi introduzir um critério justo e equitativo que permitisse atender o maior número de alunos e fosse único para todos os estados da Federação, procurando tratar de forma igual todas as escolas, sem distinção das peculiaridades regionais, ou seja, tratando os desiguais de forma igual. Para tanto, foi adotado um procedimento rigorosamente quantitativo, qual seja, a oferta do Kit Tecnológico a todas as escolas públicas do ensino fundamental que dispusessem de energia elétrica e tivessem mais de 100 alunos.

Considerando que a promoção da equidade só ocorrerá a partir da construção de condições para que todos tenham igual acesso a seus direitos, ou seja, tratando os desiguais de forma desigual para igualá-los, vê-se que o atual critério para inclusão de escolas no Programa é isonômico mas não equitativo, e, dessa forma, não contribui para a redução desigualdades sociais e regionais do País, um dos objetivos do Estado Brasileiro estabelecidos no inciso III do art. 3º da Constituição Federal.

Utilizando-se a base de dados disponibilizada pelo INEP/MEC, por ocasião da realização do Censo Escolar de 1999, podem ser extraídas algumas considerações que amparam o entendimento de que se faz necessário redimensionar o processo de escolha de escolas a serem beneficiadas pelo Programa, a seguir comentadas:

Em um primeiro momento, o Censo apontou que o Programa potencialmente atingiria 28.994.076 alunos matriculados em escolas com pelo menos cem alunos. Esse número representa 88%

do total de alunos regularmente matriculados na rede pública de ensino (32.782.395 alunos). A princípio esse percentual é representativo, mas não é homogêneo. Conforme se depreende do gráfico a seguir, as regiões Norte e Nordeste foram prejudicadas, pois têm quantidade maior de alunos matriculados em escolas com menos de 100 alunos (21% e 20% respectivamente). Por sua vez, as regiões mais desenvolvidas, como o Sul e o Sudeste, apresentam índices bem inferiores (8% e 4%, respectivamente).

#### VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Outra constatação é de que, em algumas regiões, o percentual de alunos em instituições públicas de ensino, beneficiados com a TV Escola, é superior aos matriculados em escolas com mais de 100 estudantes e que fazem uso do Programa. A conclusão que se pode extrair é de que há secretarias estaduais e municipais complementando a estrutura física do Programa com a aquisição de novos kits para atender as escolas com um número menor de alunos.

#### Tabela I

Alunos alcançados pelo Programa por Região

#### VIDE QUADRO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: INEP- Censo Escolar 1999

Acrescente-se, ainda, conforme identificado na tabela I, que o número de alunos alcançados pelo Programa nas regiões mais desenvolvidas do País é bem maior nas regiões com menor índice de desenvolvimento (Norte e Nordeste).

De igual modo, quando se observam os números tabulados relativos às escolas que utilizam o Programa por região do País, chega-se a conclusões semelhantes às já relatadas. A partir de um universo de 165.495 escolas públicas existentes no País, 60.996 têm mais de 100 alunos, o que significa que apenas 37% do total dos estabelecimentos de ensino estariam aptos a participar do Programa. A tabulação das informações por região geográfica apresenta percentuais diferentes da Tabela I, o que seria esperado, já que o número de escolas que atendem o critério estabelecido pela SEED/MEC nas regiões mais carentes é inferior ao dos estados mais povoados e desenvolvidos. A tabela a seguir apresenta, de forma sintética, as constatações apontadas no Censo Escolar de 1999.

#### Tabela II

Escolas alcançadas pelo Programa, por região

#### VIDE QUADRO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: INEP- Censo Escolar 1999

Com referência aos percentuais mostrados na tabela II, o baixo índice de estabelecimentos educacionais públicos que participam do Programa TV Escola, em especial nas regiões carentes, deve ser visto com cautela. Os índices, quando comparados com o número de alunos atendidos pelo TV

Escola, apresentam significativas variações. Esse fato ocorre porque o número de escolas com menos de 100 alunos é alto, principalmente nas Regiões Norte e Nordeste .

Ainda com relação a esses índices, as Regiões Norte e Nordeste apresentam um percentual de participação do Programa significativamente menor, quando comparado com as Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Mais uma vez, a constatação de que as Regiões Norte e Nordeste foram, de certa forma, preteridas se dá em razão do modo de seleção adotado pela SEED/MEC.

Finalmente, o último segmento abordado na análise diz respeito à relação entre professores, nível de escolaridade e escolas atendidas pelo Programa. A tabela abaixo relaciona, em nível nacional, essas variáveis.

Tabela III

VIDE QUADRO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: INEP - Censo Escolar 1999

No tocante aos dados da tabela III, ressalte-se que, do total de profissionais em exercício (1.284.815), a maioria encontra-se lotada em instituições de ensino com mais de 100 alunos, ou seja, 86,4% desse total, o que representa 1.110.003 professores. A princípio, esta seria a clientela que, de acordo com os limites estabelecidos pelo MEC, o Programa se propõe a atender. Porém, segundo o Censo Escolar de 1999, os professores que estão inseridos em estabelecimentos que informaram participar do TV Escola totalizam 780.036. Esse número representa 70,3% dos educadores lotados em escola com mais de 100 alunos e 60,7% do universo de professores da rede pública estadual e municipal do ensino fundamental (vide Tabela IV).

Constata-se, ainda, com base nos números da tabela III, que um percentual considerado significativo (2,5% do universo de professores em exercício no País), não possui, sequer, o primeiro grau completo.

Em estados como o Maranhão e Piauí, por exemplo, 5% dos professores que trabalham em instituições já inseridas no Programa TV Escola têm apenas o ensino fundamental completo, enquanto a média nacional é de 2,3%. Por sua vez, a média de educadores com curso superior completo, nesses estados, representa apenas 22% do total de profissionais da área, o que é bem inferior a média nacional que é de 54%. Os gráficos a seguir ilustram esses comentários, comparando os dados desses estados com os do Distrito Federal e Rio Grande do Sul, que apresentam o percentual de professores com nível superior bem acima da média nacional (71%).

VIDE GRÁFICOS NO DOCUMENTO ORIGINAL

Tabela IV

Dados consolidados - Brasil

VIDE QUADRO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: INEP - Censo Escolar 1999

Restringindo a análise a apenas os Estados das Regiões Norte e Nordeste, e executando o mesmo raciocínio, a situação muda, passando a apresentar valores conforme dispostos na tabela V.

Tabela V

Dados consolidados Regiões Norte e Nordeste

VIDE QUADRO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: INEP- Censo Escolar 1999

Com base nesses dados, fica demonstrado que a margem de participação do TV Escola é bem inferior nas regiões carentes, muito embora, de acordo com o NEPP/Unicamp, a utilização para capacitação/qualificação é maior nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. É também nessas regiões em que os professores mais utilizam os filmes do Programa em sala de aula.

Recomenda-se que a Secretaria de Educação a Distância do MEC, gestora do Programa TV Escola no âmbito da União, promova estudos com vistas a estabelecer critérios para a inclusão de estabelecimentos de ensino no Programa que considerem as necessidades e peculiaridades de cada região, bem como as efetivas carências e oportunidades de qualificação dos seus professores, assegurando a promoção da equidade.

3.3 - Que motivos levam um número significativo de professores a ainda não utilizarem o TV Escola, segundo recente pesquisa do NEPP/Unicamp ?

No estudo de caso realizado, 76,7% dos diretores pesquisados informaram que menos da metade dos professores fazem uso dos recursos disponibilizados pelo TV Escola. Por sua vez, a pesquisa realizada pelo NEPP/Unicamp em 1999 indica que, em cerca de 50% das escolas que possuem o Kit Tecnológico, menos da metade dos professores utilizam o Programa. Esses percentuais são ainda mais baixos se considerada a intensidade do uso.

A pesquisa do NEPP/Unicamp aponta ainda que, até outubro de 1999, o TV Escola havia transmitido 2.757 filmes nas diversas áreas do currículo, contudo, 49,5% das escolas que possuem o Kit informaram ter menos de cem programas gravados e 20% indicaram que não possuíam qualquer filme.

A utilização do TV Escola por parte dos docentes pressupõe que uma série de requisitos técnicos e operacionais estejam atendidos, ou seja, que haja, na escola, uma infra-estrutura mínima para o funcionamento do Programa.

O modelo adotado para o Programa prevê que as escolas se tornem auto-suficientes, em termos operacionais, em relação às respectivas Secretarias de Educação. Espera-se, assim, que cada uma crie o seu próprio acervo de fitas, a partir da programação transmitida pelo canal TV Escola, e o disponibilize aos seus professores.

A maior parcela dos problemas relacionados ao uso do Programa recai sobre o funcionamento, nas escolas, dessa infra-estrutura.

Outra parcela dos problemas, uma vez vencidas as barreiras para disponibilizar aos professores as fitas com a programação gravada do TV Escola, recai sobre a incorporação, pelos docentes, da tecnologia de TV e vídeo no processo de ensino-aprendizagem. Como será comentado adiante, existem barreiras relativas não apenas ao como utilizar os recursos tecnológicos na capacitação e melhoria da qualidade do ensino, mas, principalmente, barreiras culturais mais difíceis de serem vencidas, relativas ao porquê utilizar tais recursos.

### 3.3.1 - Equipamentos

O funcionamento do Kit Tecnológico é o ponto de partida do Programa. Segundo a última pesquisa do NEPP/Unicamp, realizada em 1999, cerca de 91% das escolas urbanas com mais de cem alunos possuíam o Kit Tecnológico, independentemente de sua origem (MEC, Secretaria de Educação etc.). Desse total, 95% das escolas instalaram os equipamentos, sendo que, dessas, 95% estavam com o Kit em condições de funcionamento. Em resumo, 82,13% das escolas urbanas com mais de cem alunos estavam com o Kit Tecnológico instalado e em funcionamento em 1999.

Vale salientar que o NEPP/Unicamp não pesquisou o funcionamento do Programa em escolas rurais, restringindo o seu estudo a escolas urbanas com mais de cem alunos (40.265 escolas, segundo o Censo Escolar de 1998), em que pese não haver distinção, no critério adotado pela SEED/MEC para distribuição dos Kits, entre escolas urbanas e rurais.

Em nosso estudo de caso, que contemplou sessenta estabelecimentos situados em áreas urbanas e rurais de cinco estados da federação, o percentual de Kits instalados e em funcionamento alcançou a média de 80%, conforme se observa no quadro a seguir:

#### VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Merece registro o fato de que em Pernambuco, no município de Bonito, nenhum dos dez Kits distribuídos encontrava-se em funcionamento quando da visita de nossa Equipe, por problemas técnicos. Também em Caruaru/PE, até 1998, nenhum Kit estava funcionando, em virtude também de problemas técnicos, tendo sido a situação corrigida a partir daquele ano.

Das 165.495 escolas públicas do ensino fundamental, 60.996 (36,7%) possuem mais de cem alunos. Como o critério adotado pelo MEC para a distribuição do Kit leva em consideração o número de alunos (superior a cem) e a disponibilidade de energia elétrica, verifica-se que os dados do NEPP/Unicamp são válidos apenas para aproximadamente 66% das escolas com mais de cem alunos, levando-se em consideração não ter havido variação significativa no número e na distribuição das escolas, entre os anos de 1998 e 1999.

Como o universo pesquisado pelo NEPP/Unicamp compreendeu 40.265 escolas urbanas com mais de cem alunos, temos que, das 36.641 escolas que receberam o Kit (91% das escolas), 34.809 fizeram sua instalação (95% das que receberam o Kit), e 33.068 possuíam o Kit em funcionamento (95% das que instalaram o Kit). Logo, verifica-se que em cerca de 3.500 escolas o

equipamento não está em funcionamento. Se levarmos em conta o custo de R\$ 1.500,00 por Kit Tecnológico, esse número representa um investimento ocioso ou perdido de cerca de R\$ 5,3 milhões, contando apenas as escolas urbanas (cerca de 66% do total).(11)

(11) Extrapolando-se o resultado da amostra do NEPP/Unicamp para o universo pesquisado.

Se for considerado que, das 60.996 escolas do ensino fundamental com mais de cem alunos, 10% possuem o Kit fora de condições de uso (estimando-se o mesmo percentual para escolas urbanas e rurais); e se considerado que existem cerca de 29 milhões de alunos em escolas com mais de cem alunos (média de 475 alunos/escola), verifica-se que um incremento do nível de funcionamento dos equipamentos de apenas 5% representaria beneficiar um público de cerca de 1,3 milhões de estudantes, considerando-se um pleno uso do Programa nesses estabelecimentos de ensino.(12)

(12) Apenas como exercício, a partir da extrapolação do resultado obtido pelo NEPP/Unicamp para todas as escolas do ensino fundamental com mais de 100 alunos, sem se conhecer a margem de erro estatística.

Segundo o NEPP/Unicamp, apenas 34% dos estabelecimentos que não gravam a programação do TV Escola afirmaram que não o fazem porque os equipamentos apresentam problemas técnicos, mostrando que os aparelhos eletrônicos funcionando são uma condição necessária, porém não suficiente para a utilização do Programa na escola.

A dificuldade na manutenção dos equipamentos reflete-se nas sugestões apresentadas pelos diretores das escolas visitadas pela Equipe de Auditoria. Das recomendações propostas por esse grupo para a melhoria do desempenho do Programa, o item relativo a Manutenção de Equipamentos foi o quarto mais votado.

Não há uma regra definida para a manutenção dos equipamentos. O MEC, ao distribuí-los, não fixou nenhuma exigência nesse sentido, seja para os estados, seja para os municípios, ou ainda, para as próprias escolas. A ausência de uma regra clara para a manutenção dos aparelhos é um ponto falho no Programa, pois são comuns os casos em que a Direção da escola não sabe como agir em caso de pane de um equipamento. Também são freqüentes reclamações por não se dispor de verba específica para tal finalidade, conforme foi percebido pela Equipe nas entrevistas de campo.

A pesquisa do NEPP/Unicamp revela que cerca de 72% das escolas estaduais assumem a tarefa de manutenção, enquanto que nas redes municipais esse percentual fica em torno de 27%, cabendo à Secretaria Municipal essa incumbência, em cerca de 62% dos casos.

Dada a importância do bom estado dos equipamentos para o sucesso do Programa, recomenda-se que seja (m) definida(s) a(s) responsabilidade(s) pelo financiamento e execução de política de manutenção e reposição dos equipamentos.

Outro ponto de indefinição no Programa diz respeito ao número de equipamentos por estabelecimento. Inicialmente, foi distribuído um Kit Tecnológico a escolas que possuíam mais de cem alunos. Pelo modelo do Programa, a escola com esse Kit deveria gravar a programação 3 horas/dia e, a partir das fitas gravadas, utilizar o equipamento para capacitação dos professores e em sala de aula, como ferramenta para melhoria do ensino e aprendizagem.

Conforme dados do Censo Escolar de 1999, 1.110.003 professores do ensino fundamental se encontram distribuídos entre as 60.996 escolas com mais de cem alunos. Considerando os portes variados das escolas, em termos de alunos e professores, um uso pleno do Programa fica impossibilitado, sem que sejam fornecidos às escolas equipamentos adicionais de TV e vídeo, de acordo com as suas necessidades, lembrando-se que a gravação diária, por si só, já impossibilita o uso dos equipamentos pelo professor durante um dos turnos de funcionamento da escola.

Não existe definição sobre a quem compete fornecer os equipamentos adicionais necessários, conforme avança a utilização do Programa nas escolas. Segundo a última pesquisa do NEPP/Unicamp, 39,5% das escolas urbanas com mais de cem alunos possuíam apenas uma televisão, sendo que, no Nordeste, esse percentual é de 63,5%, contra 25,3% do Sudeste, o que mostra a dificuldade das regiões mais carentes do País de suprir, com recursos próprios, um crescimento de demanda, conforme se visualiza no gráfico a seguir.

#### VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Recomenda-se, então, que seja definido um plano para incremento do número de equipamentos de TV e vídeo nas escolas, em conjunto com os demais executores, que leve em consideração o número de professores e o nível de utilização do Programa em cada estabelecimento de ensino, priorizando, no caso de aporte de recursos federais, o atendimento àquelas regiões que apresentam maior dificuldade em suprir, com recursos próprios, um possível crescimento de demanda.

#### 3.3.2 - Cadastro de Escolas da SEED/MEC

A Secretaria de Educação a Distância mantém um cadastro para correspondência com as escolas, principalmente para a remessa do material impresso (revista TV Escola, grade de programação, material didático de apoio etc.).

Esse cadastro foi “importado” do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, que possuía a relação das escolas que deveriam receber o Kit Tecnológico, e vem sendo mantido e atualizado a partir das demandas recebidas das escolas (novas escolas que receberam o equipamento de suas Secretarias de Educação, mudanças de endereço etc.).

Ocorre que esse banco de dados já nasceu desatualizado. Na execução descentralizada das compras dos Kits verificou-se que, em várias escolas com mais de cem alunos, não seria possível instalar o Kit por falta de energia elétrica, por exemplo, sendo o equipamento remanejado para outra escola. Já alguns estados e municípios conseguiram adquirir mais equipamentos do que o previsto,

beneficiando outras escolas (até mesmo com menos de cem alunos), além das inicialmente relacionadas.

Dessa forma, somente a partir da análise das prestações de contas dos recursos recebidos para a compra dos Kits se saberia exatamente quais escolas receberam os equipamentos. Como o cadastro do FNDE não sofreu tal atualização, foi transferido, já defasado, para a SEED/MEC. Além disso, nem sempre se dá a comunicação à Secretaria da inserção, no Programa, de uma nova escola com o Kit.

As escolas que possuem o equipamento, mas que não constam do cadastro da SEED/MEC, não recebem o material impresso, o que dificulta sobremaneira o desenvolvimento do Programa nesses estabelecimentos.

Observe-se, por exemplo, que, no Estado de Minas Gerais, vários municípios apresentaram diferenças na quantidade de escolas de sua rede em relação ao cadastro da SEED/MEC, conforme quadro abaixo:

Tabela VI - Escolas que Participam do TV Escola

VIDE QUADRO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: INEP- Censo Escolar 1999

O NEPP/Unicamp mostra que 11,4% das escolas pesquisadas que possuem o Kit (91% do total das escolas urbanas com mais de cem alunos) não recebem ou sequer conhecem a revista TV Escola, o que parece confirmar a desatualização do cadastro da SEED/MEC.

Considerando-se que o Censo Escolar realizado pelo INEP/MEC já possui a informação da existência do Kit Tecnológico nas escolas, e que a escola anualmente presta essa informação ao MEC, entendemos que a base do INEP deveria ser utilizada pela SEED/MEC para atualização do cadastro que orienta a remessa do material impresso.

### 3.3.3 - Distribuição do Material Impresso

O desenho do TV Escola, conforme já mostrado, prevê que as escolas se tornem autônomas no processo de gravação e formação de suas próprias videotecas. Para isso, além de os equipamentos estarem em funcionamento, há a necessidade de um processo de escolha da programação que se deseja gravar. A chegada tempestiva da Grade de Programação e da revista TV Escola é essencial para as escolas realizarem essa seleção. A grade informa quais programas serão transmitidos e em que data. Já a revista, além de suas diversas reportagens, traz um resumo com as principais novidades da programação do bimestre, estimulando a curiosidade dos professores e induzindo à gravação.

Foi observado, durante as visitas de campo, que várias escolas se utilizam da grade de programação como ferramenta para que os professores façam a escolha dos programas que desejam gravar.

As escolas estão recebendo esse material com atraso. Esse problema foi constatado pela Equipe de Auditoria durante suas visitas de campo. Em Pernambuco, por exemplo, 3 das 12 escolas visitadas afirmaram que estão recebendo o material com atraso. Já no Acre, esse número foi de 5 escolas, dentre as 12 estudadas.

A pesquisa do NEPP/Unicamp mostra que 33% das escolas urbanas com mais de cem alunos recebem o material impresso em momento inadequado (com atraso), sendo esse percentual de: 48,7% na Região Norte; 36,2% na Região Nordeste; e 35,2% na Região Centro-Oeste, conforme gráfico adiante. É de se supor que o atraso deva ser ainda mais acentuado nas escolas rurais, pelas dificuldades de acesso.

#### VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Em entrevistas realizadas com os gestores do Programa na SEED/MEC, tais atrasos foram justificados pelo retardo na postagem desses materiais, o que afetaria todas as escolas, e não apenas parte delas, como mostrado nas visitas em campo e na pesquisa do NEPP/Unicamp. Os gestores justificam tal fato pela intempestividade no repasse dos recursos financeiros à Secretaria, haja vista que a SEED/MEC não possui em seu orçamento dotação específica para implementar as ações vitais ao funcionamento do Programa, ficando na dependência de repasses financeiros de outros órgãos do MEC, em especial do FNDE.

Outro ponto a considerar diz respeito ao número de grades e revistas distribuídas. Não há um critério definido de quantidades desse material a enviar para cada escola, nem controle sobre sua remessa. A ausência de um sistema de monitoramento possibilita a ocorrência de situações indesejadas, conforme constatado em nossos estudos de caso:

há escolas que possuem o Kit e não recebem material impresso; há escolas que não têm o Kit e recebem material impresso; há escolas que possuem o Kit, não utilizam o Programa e recebem o material impresso.

O NEPP/Unicamp apontou que cerca de 20% das escolas que não possuem o equipamento recebem o material do TV Escola. Poder-se-ia imaginar que se trata de uma estratégia para induzir essas escolas ao uso do Programa, fazendo com que fosse pleiteada junto às respectivas secretarias de educação a instalação de um Kit Tecnológico na escola. Porém não há sentido no envio de grades de programação (quantidades variadas) para escolas que não têm acesso ao sinal do TV Escola. Se considerarmos a quantidade de escolas universo da pesquisa do NEPP/Unicamp (40.265), significa dizer que mais de oito mil escolas sem o Kit receberam revistas e grades de programação(13). Se levarmos em conta que são quatro publicações anuais (4 bimestres letivos), e que, no bimestre agosto/setembro, foram remetidos 4 exemplares por escola, significa dizer que deve haver uma remessa anual de cerca de 258 mil exemplares (entre grades e revistas), efetivamente não utilizados.

(13) Extrapolando-se os resultados da amostra para a população.

Conforme a Tomada de Contas do exercício de 1999 da SEED/MEC, o custo total com material impresso do TV Escola foi de R\$ 3.502.090,00 para uma confecção e postagem de 5.234.300 exemplares (entre revistas, guias de programas, grades de programação, cartazes, folders, Cadernos da TV Escola e Série de Estudos), o que implica um custo médio de R\$ 0,67/exemplar. O envio de material a escolas que não fazem parte do programa representaria, pois, um custo aproximado de R\$ 173 mil/ano que deveria ser redirecionado para atender aqueles que necessitam do material e não o recebem (estimado em 11,4%, pelo NEPP/Unicamp).

Também foi constatado que a Secretaria vem distribuindo exemplares da revista TV Escola para cada um dos seiscentos parlamentares, sob a justificativa de que esse é um público formador de opinião. Anualmente, são 4.800 exemplares da revista remetidos a deputados e senadores, que provavelmente não estão sendo lidos por se tratar de assunto técnico voltado para a área de educação.

Entende-se que a divulgação do Programa junto aos parlamentares é válida, porém, poderia ser utilizada uma forma mais simples e mais objetiva de divulgação.

Também foi verificado que a SEED/MEC vem remetendo material impresso para escolas particulares que o solicitam. Para a edição de outubro/novembro da revista TV Escola, está prevista a distribuição de 880 exemplares a escolas particulares, significando uma distribuição anual de 7.040 exemplares.

O atendimento a escolas particulares, gratuitamente, como vem sendo realizado representa um ônus não prioritário para o Programa, considerando a escassez de recursos públicos e a existência de escolas públicas que possuem o Kit e não recebem o material impresso. Ademais, a revista TV Escola já é disponibilizada na página da SEED/MEC na Internet, o que permite a esses estabelecimentos acesso ao citado informativo.

Assim, entende-se que a distribuição a escolas particulares deva ser efetuada após o atendimento de todas as escolas públicas inseridas no Programa, dado que poderá ser obtido através do Censo Escolar.

#### 3.3.4 - Infra-Estrutura para Gravação nas Escolas

Conforme já abordado, o modelo idealizado para o programa, prevendo que a escola autonomamente desenvolva as atividades relativas à gravação de programas e montagem de sua própria videoteca, trouxe às escolas novos encargos não acordados previamente.

Uma atividade que pode ser aparentemente simples - gravar a programação desejada - na prática, se revela de grande dificuldade para as escolas, impedindo o pleno desenvolvimento do Programa.

O NEPP/Unicamp aponta em sua pesquisa que 58,5% das escolas urbanas com mais de cem alunos que receberam o Kit gravam as programações transmitidas, segundo o modelo idealizado

do Programa. Sendo que, desses, 83,4% informaram que enfrentaram dificuldades em realizar tal gravação. Dentre as dificuldades apontadas, a falta de funcionário exclusivo para realizar as gravações foi considerada um impedimento por 48,7% das escolas. Outro fator impeditivo foi o número insuficiente de fitas, apontado por 44,8% das instituições de ensino. O gráfico adiante mostra as dificuldades apontadas pelas escolas.

#### VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

A pesquisa do NEPP/Unicamp mostra também que 42,9% das escolas que não realizam gravações, não o fazem por falta de uma pessoa para operar o equipamento. Um outro fator correlato diz respeito a problemas de tempo/horário, apontado como problema por 30,2% desses estabelecimentos, conforme pode ser visualizado a seguir.

#### VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Nas escolas visitadas, constatou-se a dificuldade apontada pela pesquisa do NEPP/Unicamp. Tanto que, onde se viu um bom funcionamento do Programa, da forma como prevista inicialmente pelo MEC, havia uma pessoa responsável pela operação do equipamento realizando as gravações, trabalhando junto aos professores para a seleção da programação a ser gravada, organizando a videoteca etc. Quando essa pessoa era o próprio Diretor, sempre havia queixas relativa à manutenção dessa atividade, por falta de tempo, por causa de outras atividades que são desenvolvidas etc.

Nas entrevistas realizadas pela Equipe de Auditoria, dos 149 professores que responderam acerca das dificuldades no tocante à falta de apoio técnico para operação dos equipamentos e realização das gravações, 40,9% considerou que esse é um fator que compromete muito a utilização do Programa em suas escolas.

Essa dificuldade pode ser percebida nas sugestões para a melhoria do Programa, apresentadas pelos Diretores dos 60 educandários visitados, onde a presença de uma pessoa específica para realizar a gravação dos programas ficou em segundo lugar na lista das recomendações mais sugeridas. Idêntico resultado foi obtido junto aos 21 Coordenadores Estaduais e aos 30 Coordenadores Municipais pesquisados. Já na relação das sugestões mais apresentadas pelos professores, a presença de um pessoa especializada recebeu a quinta maior votação.

Outro obstáculo enfrentado pelas escolas diz respeito ao suprimento de fitas. Juntamente com o Kit Tecnológico, foi distribuído inicialmente pelo MEC um conjunto de 10 fitas VHS para cada instituição. A partir daí, não há definição no Programa sobre a quem cabe a responsabilidade sobre a compra de novas fitas.

Normalmente, entre os estabelecimentos que realizam gravações, o custo da aquisição de novas fitas vem recaindo sobre as próprias escolas, que reclamam ser esse um custo adicional e concorrente, dadas suas inúmeras outras necessidades.

Um reflexo dessa dificuldade pode estar no resultado mostrado pelo NEPP/Unicamp, onde 49,5% das escolas possuem no máximo 100 filmes gravados do Programa TV Escola (correspondente a 3,6% da programação já veiculada até outubro/99). A distribuição de filmes gravados por escola pode ser vista no gráfico a seguir.

#### VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Chama a atenção, entretanto, o percentual de 20,3% das escolas que possuem o Kit, mas não possuem nenhuma fita gravada do TV Escola. Se for considerado do custo videocassete como sendo de 1/3 do custo total do Kit (R\$ 500,00), esse percentual representa um investimento não utilizado de cerca de R\$ 5,6 milhões.(14)

(14) Considerando que 90% da população de 60.996 escolas do ensino fundamental com mais de cem alunos possuem o Kit funcionando.

Poder-se-ia afirmar que, conforme apontado também pelo NEPP/Unicamp, 7,2% das escolas urbanas que possuem o Kit assistem à programação do TV Escola no momento em que é transmitida, o que minimizaria o número acima. Porém, deve-se atentar que essa forma representa um desvirtuamento do uso previsto do Programa, principalmente em relação às atividades com os alunos, em que o professor deve conhecer previamente o conteúdo transmitido.

A solução para as escolas que apresentam dificuldades em gravar a programação do TV Escola pode estar na prática adotada em algumas Secretarias de Educação de instituírem pólos de gravação. Veja-se, por exemplo, que, das 21 Coordenadorias Estaduais que responderam nossa pesquisa, 95% afirmaram que gravam a programação transmitida e a disponibilizam às escolas.

Sobre a estrutura, funcionamento, vantagens e desvantagens dos pólos de gravação, comentar-se-á adiante, no tópico relacionado às práticas observadas durante os trabalhos de campo.

#### 3.3.5 - Capacitação

O Programa TV Escola almeja a melhoria da qualidade do ensino público, disponibilizando ferramentas para a capacitação continuada do professor, por meio da utilização dos recursos de TV e vídeo.

Buscando esse objetivo, equipamentos e fitas foram cedidos e instalados em escolas; uma programação diária foi criada e transmitida por um canal exclusivo de satélite; revistas e grades de programação foram produzidas e entregues às escolas buscando instruir o uso e mostrar o que estará sendo exibido no bimestre, enfim, todo um aparato montado para que a escola forme sua videoteca e a partir dela se dê efetivamente o uso por parte dos professores.

Ocorre que o principal público do Programa, os professores, ainda encontra dificuldades para assimilação dessa tecnologia como recurso didático-pedagógico. Segundo 41% dos professores entrevistados durante as visitas realizadas pela Equipe de Auditoria em escolas do Acre, Goiás, Minas

Gerais, Paraná e Pernambuco, a falta de capacitação para utilizar o Programa foi considerada como um fator que compromete muito a sua utilização.

Perguntados sobre quantos treinamentos participaram desde 1997, 68% dos professores afirmaram nunca haver participado de qualquer treinamento sobre como incorporar esses recursos tecnológicos em suas atividades diárias. Reflexo disso, o item capacitação obteve a terceira maior votação entre as sugestões apresentadas pelos docentes para melhorar o Programa. Idêntico resultado foi obtido a partir das recomendações sugeridas pelos Diretores das escolas visitadas.

Já nas sugestões apresentadas para a melhoria do Programa pelos 21 Coordenadores Estaduais e pelos 30 Coordenadores Municipais pesquisados, o item capacitação obteve a maior votação.

O NEPP/Unicamp, em sua pesquisa, revela que 73,1% dos Diretores de escolas que possuem o Kit e que gravam programas afirmaram que o Programa TV Escola melhoraria o seu desempenho se “os professores das escolas assumissem mais decididamente a tarefa de incorporar o vídeo às suas aulas”. Já nas escolas que possuem o Kit mas não gravam programas, esse mesmo item foi observado por 56,9% dos Diretores. A razão desses índices pode ser justificada pela ausência de treinamento em 85,7% das escolas que possuem o Kit, segundo o NEPP/Unicamp.

Quando se fala em capacitação, portanto, faz-se referência tanto ao como utilizar os recursos TV e vídeo no dia a dia do professor, mas também à superação da resistência natural ao uso de novas tecnologias, com ênfase no porquê se deve utilizar tais recursos.

Ciente do problema e buscando minorá-lo, a SEED/MEC promoveu treinamento a distância para trinta mil docentes, com emissão de certificado ao final. O curso ministrado pelo canal TV Escola ocorreu

nos meses de outubro/novembro de 2000. A limitação da quantidade de vagas decorreu da limitação de recursos para impressão do material enviado aos professores inscritos. As últimas informações recebidas da SEED/MEC davam conta de 270 mil professores inscritos, ou seja, um número 9 vezes superior ao número de vagas ofertadas, sintoma da demanda reprimida por treinamento.

Mesmo assim, o treinamento de 30 mil docentes representa atingir apenas cerca de 2,7% dos professores que lecionam no ensino fundamental em escolas com mais de cem alunos. Se levarmos em conta apenas as escolas que afirmaram, no Censo Escolar de 1999, participar do TV Escola (40.212 escolas), esse percentual sobe para 3,8%.

A demanda, representada pelos 270 mil inscritos, por sua vez, corresponde a cerca de 35% do total de professores em escolas que participam do TV Escola (780.036), e 24% do total de professores que lecionam em escolas com mais de cem alunos, no ensino fundamental, segundo o Censo Escolar de 1999, população que o TV Escola almeja alcançar.

A análise desses números mostra, primeiro, que o treinamento a ser realizado pela SEED/MEC é uma boa iniciativa, porém distante de solucionar o problema por atingir um percentual de 2,7% da população-alvo do Programa. Segundo, a ausência de treinamento em mais de 85% das escolas que possuem o Kit deveria se refletir em uma demanda superior à que se mostrou até o momento, mesmo sendo esta última bastante significativa em relação ao número de vagas ofertadas (o formulário de inscrição não informa a quantidade de vagas, fato que não inibiu as inscrições).

As dificuldades em se atingir um número tão elevado de professores e os custos envolvidos indicam que essa forma de treinamento, representando um canal direto entre a SEED/MEC e o professor, não prescinde do treinamento descentralizado que deve ser mantido pelas Coordenações Estaduais e Municipais do Programa.

Dessa forma, as ações relativas à capacitação devem ser trabalhadas conjuntamente entre os três níveis de governo executores do Programa, buscando-se racionalizar os esforços e os custos envolvidos, alocando os recursos segundo as maiores necessidades, de forma a alcançar os melhores resultados.

Recomenda-se, então, que a SEED/MEC auxilie e estimule o desenvolvimento de plano de capacitação, de forma que os demais executores do Programa atuem em conjunto, buscando racionalizar os esforços e os custos e ampliar o alcance dos resultados das ações dele decorrentes.

Outra boa iniciativa observada da Secretaria de Educação a Distância do Ministério da Educação, para minimizar os efeitos negativos da falta de capacitação para uso do recurso oferecido pelo Programa, com efeitos de médio e longo prazo, foi de estreitar seu relacionamento com escolas e faculdades públicas de pedagogia, inclusive disponibilizando equipamentos para recepção dos programas televisivos.

### 3.4 - Boas Práticas Observadas em Campo

#### 3.4.1 - Pólos de Gravação

Durante os trabalhos de campo, verificou-se, em vários estados, o funcionamento de centrais de gravação (pólos) mantidas ora pela Secretaria Estadual, ora pela Secretaria Municipal de Educação.

A implantação desses pólos é fruto das dificuldades vivenciadas pelas escolas para realizarem, por si próprias, as gravações dos programas transmitidos pelo TV Escola, seja por falta de pessoal, seja por falta de tempo, ou ainda, pelas dificuldades em adquirir fitas virgens.

Em Pernambuco, foram visitados pólos de gravação nos municípios do Recife, Pombos e Caruaru.

Em Recife, é mantida uma central de gravação que hoje possui um acervo de cerca de 1.200 fitas, contendo mais de 4.000 títulos. Dentre essas fitas, 481 são de programas gravados do TV Escola. As fitas são catalogadas e disponibilizadas aos professores por empréstimo. Cada escola possui

uma cópia do catálogo com o acervo da Central. Em 1999, foram emprestadas 426 fitas do TV Escola e 1.055 fitas no total. Em 2000, já haviam sido emprestadas 2.064 fitas, sendo 697 do TV Escola.

Segundo a Coordenação Municipal do Programa, das 141 escolas de Recife, um número entre 20 e 30 deve fazer uso regular do Programa, sendo, ainda, a maioria, por intermédio dos vídeos emprestados da central. Em geral, não são realizadas gravações nas escolas, devido às dificuldades para sua operacionalização, principalmente a falta de pessoal qualificado.

O problema relativo ao pleno funcionamento do pólo de gravação do Recife, mantido pela Coordenação Municipal do Programa, diz respeito à necessidade de deslocamento dos professores, em um município desse porte, para a retirada de fitas, sendo que a Coordenação não possui estrutura para realizar a entrega e a cópia de fitas solicitadas pelos professores.

Em Pombos, funciona também uma central de vídeo mantida pela Secretaria Municipal de Educação que disponibiliza fitas por empréstimo. As escolas do município não realizam gravações e não possuem videoteca, exceto uma escola situada na zona rural, distante 13 Km, visitada pela Equipe. No núcleo, há uma pessoa responsável pela gravação que também seleciona a programação a ser gravada.

O inconveniente da forma de funcionamento desse núcleo é a ausência de participação dos professores na seleção dos programas gravados, uma vez que não são gravados todos os programas do TV Escola.

Em Caruaru, funciona o melhor centro de gravação visitado no Estado. Grava-se a programação do TV Escola todos os dias, em três fitas separadas. Uma contém a programação do ensino fundamental, outra a do ensino médio, e a última contém o programa Salto para o Futuro.

No pólo de gravação de Caruaru, além de uma pessoa especializada que realiza as gravações, existe uma Coordenadora Pedagógica dedicada ao Programa TV Escola. O funcionamento desse núcleo partiu de um Projeto, desenvolvido autonomamente em relação à SEED/MEC, e apresentado em 1998 ao Governo Municipal, contendo propostas concretas e um sistema de monitoramento para o funcionamento do Programa no município. Antes disso, nenhum Kit do município estava em funcionamento, por problemas técnicos.

As fitas são catalogadas por data de gravação, uma vez que os professores costumam referir-se ao programa desejado pela data de sua exibição (consulta-se mais a Grade de Programação que o Guia de Programas). São disponibilizadas, por empréstimo, tanto a professores de escolas públicas municipais quanto a professores de escolas estaduais e, até mesmo, de escolas particulares.

As escolas que realizam gravações por si próprias recebem da Secretaria Municipal, mensalmente, quatro fitas VHS, como forma de superar o problema de falta de recursos das escolas para essa aquisição.

A utilização dos equipamentos de TV e vídeo é planejada em conjunto pela Coordenação Municipal e pela Direção das escolas, estabelecendo-se espaços reservados na semana para que cada professor/turma faça uso desses equipamentos, dada a sua escassez. A coordenação também visita periodicamente as escolas e promove encontros mensais para troca de experiências com os professores.

Apesar do esforço desenvolvido pela Coordenação Municipal, sua estrutura ainda é bastante precária, havendo dificuldades para o exercício de tão variadas ações, por apenas uma pessoa.

No Acre, a Coordenação Estadual do TV Escola está situada no Núcleo de Tecnologia Educacional - NTE, órgão da Secretaria Estadual de Educação - SEE, localizado em Rio Branco. O Núcleo concentra também a coordenação de outros programas do MEC, tais como o PROFORMAÇÃO(15) e o PROINFO(16).

(15) Programa de Formação de Professores Leigos em Exercício

(16) Programa Nacional de Informática na Educação

O NTE centraliza a gravação de fitas do TV Escola, Canal Futura(17) e Telecurso(18). Possui um acervo de aproximadamente 1.000 fitas do TV Escola, que são disponibilizadas às escolas, mediante empréstimo. Regularmente, são produzidas cópias de fitas do Programa a pedido dos estabelecimentos de ensino.

(17) Canal de TV educativo patrocinado por quinze grupos empresariais privados

(18) Programa de Supletivo de 1º ou 2º Graus da Fundação Roberto Marinho

A Coordenação Estadual conta com uma equipe de 3 profissionais cujas atribuições são: capacitação de professores com os programas Salto para o Futuro (oferecida na sala de capacitação do NTE e, esporadicamente, em municípios do interior); acompanhamento de utilização dos programas nas escolas da rede; realização de oficinas de utilização de vídeo em sala de aula.

A Coordenação aponta como falha no TV Escola a falta de orçamento específico para o programa do MEC, acreditando que o Ministério deve disponibilizar recursos para as coordenações estaduais para a manutenção técnica dos equipamentos das unidades escolares e aquisição de fitas VHS.

Em Curitiba/PR, a Prefeitura dispõe de um programa próprio, denominado TV PROFESSOR, com sistemática semelhante à do TV Escola, porém, com uma programação mais regionalizada.

Há uma TV em cada sala de aula das 125 escolas do município, atendendo cerca de 90.000 alunos. A transmissão da programação é realizada pelo sistema MMDS e/ou Cabo, diariamente, em cinco horários, com duração de 30 minutos cada. As escolas podem assistir à programação no momento em que é veiculada ou gravá-las para uso posterior. Também é realizado o empréstimo de fitas às escolas.

Nos municípios de Palmeira e Porto Amazonas, ambos no Paraná, foram visitadas escolas cujo prédio serve tanto à Secretaria de Educação do Estado como à do Município. Essa situação é bastante comum nos municípios que se responsabilizam pela educação de 1ª a 4ª série, enquanto o governo estadual assume a educação de 5ª a 8ª série do ensino fundamental. Os equipamentos do TV Escola são, então, compartilhados entre as escolas das duas esferas de governo.

A Coordenação Estadual do TV Escola no Paraná dispõe de um sistema informatizado para controlar a situação dos Kits e o uso do Programa, com informações sobre o número de professores e alunos que o utilizam, número de fitas gravadas, aparelhos danificados, roubados, em conserto, etc. O assunto foi matéria da revista do TV Escola (bimestre outubro/novembro de 2000). Conforme entrevistas junto à SEED/MEC, pretende-se implantar esse sistema de monitoramento em outros estados.

A referida Coordenação Estadual apontou, ainda, que a disponibilização dos dados para todos (divulgação ampla dos resultados do monitoramento) poderia promover o estímulo à competição na execução do programa nos núcleos regionais de educação.

A existência de pólos de gravação tem se mostrado bastante benéfica ao desenvolvimento do TV Escola. Conforme já foi dito, as escolas, quando conseguem realizar as gravações do Programa, o fazem com dificuldades (83,4% das escolas que gravam, segundo o NEPP/Unicamp).

A formação desses pólos vem, pois, atender ao desejo da direção das escolas em que não há infra-estrutura para gravar a programação, mas há o interesse em utilizar as fitas gravadas. Os pólos, ao realizarem todo esse trabalho operacional, deixam às escolas apenas a tarefa de seleção dos vídeos que desejam utilizar, focalizando sua atuação na atividade didático-pedagógica.

O crescimento dessa prática pode ser observado na pesquisa do NEPP/Unicamp, que revela que cerca de 17% das escolas urbanas com mais de cem alunos e que possuem o Kit recebem fitas com programas do TV Escola, seja por empréstimo (14,8%), seja por remessa de fitas copiadas (2,0%).

Entende-se, pois, que no desenvolvimento futuro do TV Escola deva ser considerada a adoção do modelo de pólos de gravação, com os quais os seguintes benefícios podem ser obtidos:

Racionalização de custos de instalação e manutenção de antenas

Com o funcionamento dos pólos, não haveria necessidade de se manter uma antena parabólica em cada estabelecimento de ensino, uma vez que as escolas ligadas ao pólo apenas se serviriam das fitas por ele gravadas. Dessa forma, economizar-se-iam recursos com instalação de novas antenas e receptores, estimados em cerca de R\$ 500,00 (incluída a instalação), e a manutenção desses equipamentos.

Não haveria, tampouco, a necessidade de se manter uma pessoa especializada para realizar a tarefa de gravação em cada escola. Considerando o desenho original do Programa e o número de

estabelecimentos que possuem mais de cem alunos, segundo o Censo Escolar de 1999, seriam necessárias cerca de 61 mil pessoas realizando a mesma tarefa, em locais, muitas vezes próximos uns dos outros. A concentração dessa atividade em pólos representaria a liberação de tempo nas escolas possibilitando o desenvolvimento e o aprimoramento de outras atividades.

Se levarmos em conta que a SEED/MEC estuda a transmissão da programação do TV Escola por meio de sinal digital, como uma forma de superar as reclamações acerca da qualidade da imagem e do som recebidos, o número de escolas servidas pelo pólo representaria justamente o quociente de economia em relação ao modelo original de se instalar antenas em todas as escolas que atendam ao critério fixado. Por exemplo, se cada pólo atendesse, em média, 10 escolas, em vez de se trocarem/instalarem perto de 61 mil antenas(19), seriam trocadas/instaladas apenas 6,1 mil. Em valores, estimando o custo da antena, receptor e instalação em R\$ 500,00, isso representaria uma economia de cerca de R\$ 27,5 milhões, que poderiam ser utilizados para financiar a instalação desses pólos e/ou instalar TV e vídeo em mais escolas, ou ainda, aumentar o número de equipamentos nas escolas que fazem uso do Programa.

(19) Considerando o número de escolas com mais de cem alunos (60.996), segundo o Censo Escolar de 1999.

#### Aquisição de fitas

Com os pólos, as escolas se liberariam do custo de aquisição de fitas virgens para gravação dos programas, passando essa responsabilidade para a central de gravação que poderia, inclusive, adquiri-las a um custo menor, dado o maior volume de aquisição.

#### Especialização

Como os pólos gravariam as programações diariamente independente de seu conteúdo, a operação de gravação passaria a ser uma tarefa eminentemente mecânica e técnica, que poderia ser realizada por pessoal treinado para tal.

Hoje, as escolas sofrem com a rotatividade de pessoal. Quando uma pessoa que realiza as gravações na escolas é transferida, o funcionamento do Programa normalmente é interrompido, até que uma nova pessoa venha a exercer esse papel.

Essa situação foi vista em campo, inclusive em escola visitada no Distrito Federal durante a fase de planejamento dos trabalhos, onde o Programa estava paralisado há mais de um ano após a saída do responsável pela gravação do Programa na escola.

Nos pólos de gravação, essa atividade poderia ser dividida entre mais de um técnico. Assim, dada inclusive a preocupação com a quantidade de escolas atendidas, normalmente não haveria dependência de um único funcionário.

#### Economia de remessa de material impresso

Com a existência dos pólos, a escola não mais necessitaria receber todo o material impresso que lhe é remetido hoje. Como ela não realizaria mais as gravações, o recebimento da grade de programação não seria mais necessário. A revista TV Escola poderia ser, então, o veículo de divulgação dos novos programas do bimestre, estimulando a curiosidade dos professores que poderiam buscar a fita com a programação desejada no pólo.

#### Aproximação entre a escola e o pólo

Com a institucionalização dos pólos de gravação, naturalmente se daria um maior contato com as escolas e os professores. Essa proximidade poderia ser aproveitada para se trabalhar também a parte pedagógica do Programa. Assim, a existência de um apoio pedagógico no pólo, como, por exemplo, visto no NTE de Rio Branco/AC ou na Coordenação Municipal de Caruaru/PE, poderia auxiliar os professores para uma maior e melhor utilização dos recursos do TV Escola, não só em termos de programação gravada, mas também do material impresso de apoio (séries de estudos, cadernos do TV Escola, etc.). Essa Coordenação poderia atuar também pró-ativamente, visitando as escolas, realizando oficinas de treinamento, estimulando a troca de experiências, e ainda colhendo informações junto às escolas para o monitoramento do Programa.

As escolas poderiam, também, a partir do catálogo de filmes transmitidos do TV Escola, montar sua própria videoteca, solicitando ao pólo, com a orientação da Coordenação Pedagógica, a remessa das fitas (cópias) contendo a programação escolhida. O pólo poderia também funcionar como uma central de empréstimo, como hoje vem ocorrendo em muitos deles.

Diante das vantagens expostas, recomenda-se à SEED/MEC que procure estimular a adoção de pólos de gravação onde as escolas não conseguem implementar a utilização do Programa no seu modelo original, estimulando, inclusive a parceria entre estados e municípios, de forma que os pólos possam atender tanto escolas estaduais como municipais.

Entende-se ainda que, na digitalização do sinal do TV Escola ou em outras melhorias tecnológicas que requeiram a troca de antenas e receptores nas escolas, a Secretaria considere os pólos de gravação já existentes, evitando instalar equipamentos do gênero em escolas que já estejam sendo atendidas por esses núcleos.

3.5 - Há critérios e responsabilidades definidas para execução, monitoramento e avaliação do Programa nas três esferas de governo?

Esta pergunta-chave, inserta na matriz de planejamento, buscou verificar se, nos três níveis de governo, os papéis e responsabilidades de cada gestor estão claramente definidos, entendidos e sendo adequadamente desempenhados.

Constatou-se que, hoje, cerca de cinco anos após a implantação do TV Escola, não existe definição formal de responsabilidades para execução do Programa pelo MEC e pelas secretarias estaduais e municipais de educação.

Isso porque o MEC repassou, via convênio, para os estados e municípios, R\$ 1.500,00/kit para aquisição dos equipamentos por escola, sem exigência de qualquer contrapartida, além, é claro, da instalação dos equipamentos e do envio da prestação de contas.

Celebrar convênios se constituiu na participação maior das secretarias estaduais e municipais de educação na implantação do Programa, já que o MEC buscou atingir diretamente as escolas.

Essa estratégia não se mostrou a mais adequada. De acordo com a pesquisa do NEPP/Unicamp, realizada em 1999, “Apesar do Programa TV Escola investir plenamente na autonomia da unidade escolar, estas dependem em grande parte das estruturas institucionais nas quais estão inseridas. De acordo com os dados, apenas 41% das escolas receberam algum tipo de apoio para o funcionamento do Programa na escola.”

Ademais, o TV Escola tem como filosofia a adesão voluntária do professor, motivada pela divulgação das qualidades do Programa.

O estudo de caso da auditoria mostrou que somente 25,6% dos professores entrevistados afirmaram usar regularmente o Programa. Já a pesquisa do NEPP/Unicamp, em 1999, mostrou que, em 49,5% das escolas que possuem o Kit, menos da metade dos professores ou nenhum deles utilizam os filmes da programação.

Em virtude de não terem sido fixadas competências, a articulação entre os três níveis de governo e as escolas tem sido muito prejudicada, constituindo-se num óbice ao sucesso do Programa.

Além da falta de definição de responsabilidade, a comunicação entre os gestores do Programa é deficiente e tem comprometido sua implementação. As secretarias de educação estaduais possuem um coordenador para educação a distância, por meio do qual a SEED/MEC mantém comunicação. Com relação aos municípios, cerca de 5.600 no Brasil, a figura do coordenador não é uma realidade comum e a comunicação com o MEC praticamente inexistente.

No entanto, ainda que existissem coordenadores para educação a distância nos municípios, a SEED/MEC não dispõe de infra-estrutura adequada para manter um canal regular de comunicação com número tão elevado de coordenadores.

As escolas municipais e estaduais ficam ainda mais isoladas no relacionamento com a Secretaria de Educação a Distância do MEC.

Quando muito, incentivados pela revista TV Escola, os professores escrevem para a SEED/MEC, enviam cartas, e-mails ou fax, com comentários, críticas ou sugestões, que, na prática, constituem o meio de comunicação entre a Secretaria e o seu principal usuário, o professor.

A deficiência de comunicação entre a SEED/MEC e os demais gestores está refletida nas sugestões apresentadas pelos coordenadores estaduais e secretários municipais para a melhoria do Programa, dentre as quais destacam-se:

“Maior interação entre a Secretaria de Ensino a Distância/MEC e as Secretarias Municipais”;

“Grande necessidade de um acompanhamento mais de perto do MEC em relação aos municípios e formação de multiplicadores”;

“As escolas precisam saber a quem recorrer no caso de dúvidas sobre a utilização do TV Escola. Deve haver um órgão competente para cada cidade para responder dúvidas de ordem técnica e pedagógica”;

O trabalho de campo mostrou que 60% dos municípios visitados não fazem qualquer espécie de acompanhamento ou monitoramento do Programa, enquanto os que fazem não mantêm, via de regra, a Secretaria de Educação a Distância informada da situação, por inexistir um canal de comunicação regular.

Em relação aos estados cujos coordenadores de educação a distância responderam à pesquisa, a situação é inversa, ou seja, 85% informaram fazer uso de algum mecanismo de monitoramento, embora alguns de forma assistemática. Por exemplo, nos Estados do Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul, Goiás e Piauí é utilizado instrumento próprio de avaliação, enquanto nos Estados do Acre, Roraima, Rondônia, Maranhão, Santa Catarina e Ceará, são realizadas visitas in loco, por amostragem e reuniões. Já em Minas Gerais, a Secretaria Estadual vale-se de coleta de dados, ficha de acompanhamento de Programa, mapeamento para identificação da situação do equipamento de recepção de sinal, além de dados acerca da capacitação de docentes.

Não obstante, observou-se que os estados estabelecem seus sistemas de acompanhamento sem a participação da SEED/MEC.

A SEED/MEC, ciente dessa deficiência, e tendo por função acompanhar o desenvolvimento do programa e atender às secretarias estaduais e municipais de educação, vem procurando implantar, a partir da experiência de sucesso do Estado do Paraná, um sistema informatizado de acompanhamento e monitoramento do Programa em nível nacional. No entanto, ainda estão incipientes as negociações para a implantação desse monitoramento.

Tem-se, então, como necessário que sejam fixadas as atribuições e responsabilidades dos envolvidos na execução do Programa nos três níveis do governo e, mais do que tudo, seja monitorada bem como avaliada a execução do TV Escola, como condição sine qua non para o seu aperfeiçoamento.

A Secretaria de Educação a Distância vem contratando a consultoria do NEPP/Unicamp para realizar pesquisas anuais no TV Escola desde 1997, o que se vem constituindo na sua principal fonte de informação estatística acerca do desenvolvimento do Programa. Embora relevante dentro de seu objetivo, ainda assim, esse trabalho não faculta à SEED/MEC um canal permanente de

comunicação pelo qual as informações fluiriam nos dois sentidos, alcançando-se, inclusive, todos os municípios e escolas.

Tendo em vista a necessidade de se estabelecer um canal permanente de comunicação que viabilize uma efetiva coordenação central do Programa pela SEED/MEC, ao mesmo tempo que propicie um monitoramento regular e o envolvimento efetivo das outras duas esferas governo, principalmente a municipal, é sugerido, a seguir, um fluxo para as informações originadas ou recebidas pela SEED/MEC:

#### VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

O fluxo de informações seria nos dois sentidos, permitindo o retorno de informações importantes, relativas, por exemplo, ao planejamento e monitoramento, o que, sem dúvida, permitiria à SEED/MEC conhecer o desenvolvimento do Programa nas escolas e secretarias.

Admitindo-se um fluxo de informações das escolas para a Secretaria de Educação a Distância, os dados, no âmbito municipal, seriam consolidados pelas secretarias municipais, as quais os repassariam às estruturas regionais dos estados. Essas, por sua vez, juntamente com os dados das escolas estaduais, os encaminhariam à secretaria estadual, responsável por consolidar todos os dados de seu estado e encaminhá-los à SEED/MEC. É pertinente ressaltar que não está se propondo nenhuma subordinação administrativa ou de qualquer outra espécie.

A utilização da estrutura das secretarias estaduais para atingir a rede municipal de escolas se justifica por dois motivos básicos: a carência de informações nos municípios acerca do Programa e a impossibilidade da Secretaria de Educação a Distância suprir essa demanda. Os estados, normalmente, já possuem uma estrutura descentralizada, formada por superintendências ou regionais, para a execução da política de educação. Elas são responsáveis pelas escolas estaduais na sua área de competência. Assim, seria um elo com os municípios contidos em sua área de atuação.

Com isso, as secretarias de educação dessas municipalidades teriam um canal oficial de comunicação com a SEED/MEC, valendo-se de um interlocutor próximo capaz de entender, interpretar, suprir e repassar os questionamentos, dúvidas e queixas relativas ao Programa.

O envolvimento das esferas estaduais e municipais no fluxo de informações sugerido deve ser formalizado por alguma espécie de acordo, visando obter-lhes o comprometimento. Esta espécie de contrapartida é o mínimo que se pode solicitar, tendo em vista que os estados e municípios receberam o Kit Tecnológico sem ônus e usufruem de forma continuada dos serviços prestados pelo TV Escola.

Assim, a SEED/MEC deve implantar um canal de informações que envolva as três esferas do governo, avaliando a possibilidade de utilizar as estruturas das secretarias de educação dos estados, de acordo com o modelo proposto neste Relatório de Auditoria.

#### 3.6 - Indicadores de desempenho sugeridos

A existência de mecanismos de controle por si só é insuficiente para garantir a boa execução de um programa. É necessário haver uma sistemática que permita regularmente monitorar e avaliar os dados originados desses mecanismos, de forma a identificar e corrigir desvios em sua execução.

A fim de identificar possíveis indicadores de desempenho para o TV Escola, elaborou-se, a partir de entrevistas com técnicos da SEED/MEC, um mapa de produtos estratégicos, conforme Anexo II.

Nesse mapa foram identificados, inicialmente, sete potenciais indicadores, que refletem as dificuldades mais frequentes apontadas pelos gestores e executores do Programa para sua plena utilização. Esses indicadores retratam aspectos relativos à eficiência, eficácia, efetividade e equidade do Programa. Por solicitação do auditado, um indicador foi acrescido à proposta inicial.

A avaliação da efetividade do Programa, que pretende conhecer em que medida o TV Escola está contribuindo para a melhoria da qualidade do ensino, através da capacitação e qualificação dos professores, com reflexos no índice de evasão e repetência escolar, deve ser feita através de indicadores que meçam seus impactos tanto junto aos professores quanto aos alunos. No entanto, há uma dificuldade em se aferir de forma isolada o impacto desse Programa junto aos alunos, já que o Ministério da Educação implementa diversos programas com esse mesmo propósito. Por essa razão, o indicador proposto será de cunho qualitativo.

Recomenda-se, portanto, que sejam monitorados os seguintes indicadores de desempenho do Programa:

I.1 = custo total do Programa

n.º de professores que fazem uso do Programa

I.2 = custo total do Programa

n.º de alunos que fazem uso do Programa

I.3 = quantidade de escolas que recebem a revista e a grade horária com atraso  
quantidade de escolas

I.4 = n.º de professores que fazem uso do Programa

total de professores do ensino fundamental das escolas que possuem Kits

I.5 = n.º de Kits em funcionamento

n.º total de Kits

I.6 = grau de satisfação dos professores em relação aos resultados do Programa

I.7 = quantidade de TV e vídeo

total de professores do ensino fundamental das escolas que possuem Kits

I.8 = quantidade material impresso

total de professores do ensino fundamental das escolas que possuem Kits

Esses indicadores deverão ser mensurados anualmente, e os resultados apurados confrontados com as metas estabelecidas. Para tanto, a SEED/MEC deve implementar sistemática de apuração, preferencialmente com o apoio das secretarias estaduais e municipais de educação; estabelecer metas para os mesmos, por estado da Federação; e acompanhar sua evolução.

#### 4 - Comentários do Gestor

Por meio do expediente de fls. 94/101, a SEED/MEC apresenta considerações sobre as recomendações contidas na versão preliminar deste relatório (fls. 27/68).

As recomendações foram comentadas de forma individualizada pelo Gestor, e as considerações apresentadas levaram a exclusão das seguintes propostas de recomendações:

Ao Ministério da Educação:

- Avaliar a possibilidade de inserir no orçamento da SEED/MEC dotações específicas para operacionalização do Programa (fls. 65), evitando que as ações do TV Escola dependam de repasses financeiros de outros órgãos do próprio Ministério, já que, a partir do exercício de 2001, o orçamento da Secretaria passou a dispor de recursos próprios destinados à execução do Programa.

À Secretária de Educação a Distância:

- Estruturar o quadro de pessoal da Secretaria, especialmente para atender as atividades de avaliação e monitoramento do Programa (fls. 65), pois, de acordo com a SEED/MEC, a política governamental adotada no Ministério é de que seus Programas sejam avaliados por organismos externos e, por sua vez, o monitoramento a ser implantado será informatizado. Acrescentou, ainda, que a falta de crescimento do quadro de pessoal é decorrente das limitações da Administração Pública Federal;

- Estabelecer política de manutenção e reposição de equipamentos, em conjunto com os estados e municípios, definindo responsabilidades pela sua execução e seu financiamento (fls. 65), por já existir recomendação mais abrangente relativa à definição de atribuições e responsabilidades dos gestores, incluindo as ações de manutenção e reposição dos equipamentos;

- Avaliar a possibilidade de alterar a titularidade dos equipamentos, a fim de viabilizar eventuais remanejamentos (fls. 66), visto que o Gestor entendeu inviável a execução da recomendação, dada a dimensão do País, a dispersão da rede e o custo/benefício da ação;

- Incluir na grade de programação a indicação do tipo de programa exibido, bem como as séries do ensino em que pode ser utilizado (fls. 66), em face do entendimento do Gestor de que cada filme pode ter várias abordagens, não só pelo conteúdo como também pelas áreas conexas, e a proposta seria limitadora e tiraria do professor o exercício de pensar e a criatividade de usá-lo de acordo com sua proposta de trabalho.

As demais recomendações, no entanto, foram mantidas, algumas com alterações na redação do texto original, a saber :

Recomendação: Implantar e monitorar os indicadores de desempenho propostos no relatório (fls. 65).

Comentários do Gestor: Os indicadores propostos já integram os itens pesquisados pelo NEPP/Unicamp. Ressaltou, no entanto, que um programa educacional com apenas cinco anos de existência não está devidamente consolidado e uma avaliação, nesse momento, poderia apresentar resultados prematuros.

Análise: De fato, nos últimos três anos, o Programa tem sido avaliado pelo NEPP/Unicamp, contudo, sem a preocupação de medir e acompanhar sistematicamente determinados indicadores, daí a necessidade de se manter a recomendação. Neste relatório, propõe-se não só o estabelecimento de alguns indicadores a serem avaliados como também a fixação de metas.

Quanto à preocupação da Secretaria com uma avaliação precoce do TV Escola, entende-se que essa questão pode ser resolvida com a fixação de metas que considerem o estágio atual de implantação do Programa.

Recomendação: Realizar estudos para estabelecer critérios de inserção de escolas no Programa, considerando as necessidades e peculiaridades de cada região do País e as carências e oportunidades de melhoria de qualificação dos seus professores (fls. 65).

Comentários do Gestor: Existe um estudo para expansão do TV Escola não implementado em decorrência de contenção de recursos. Complementarmente, foram feitas considerações acerca do conteúdo das programações e da concepção do Programa como proposta de colaboração/parceria e não de imposição do Governo Federal aos estados e municípios.

Análise: As manifestações da Secretaria, contudo, tangenciam a constatação que resultou na recomendação específica, qual seja: a existência de um critério único de inserção das escolas no Programa não contribui para a promoção da equidade e, por conseqüência, da redução das desigualdades sociais e regionais existentes no País.

Recomendação: Definir formalmente e divulgar as atribuições e responsabilidades dos diversos executores (fls. 65).

Comentários do Gestor: A Resolução/FNDE n.º 01/95, em seu art. 5º, formaliza as atribuições e responsabilidades requeridas. Além disso, o órgão tem buscado permanente articulação com os Secretários Estaduais e Municipais de Educação para sensibilizá-los quanto à importância do Programa na melhoria da qualidade do ensino.

Análise: Diferentemente do Gestor, entende-se que a Resolução/FNDE nº 01/95 não disciplina as atribuições dos executores do Programa, mas, tão-somente, fixa a responsabilidade do conveniente, a título de contrapartida, de disponibilizar os recursos humanos necessários à instalação e manutenção do equipamento. Não existe, portanto, o disciplinamento formal das atribuições e responsabilidades dos diversos gestores do Programa.

Oportuno lembrar que a definição de atribuições eliminará a dúvida existente sobre a quem compete a execução e o financiamento da política de manutenção e reposição dos equipamentos, hoje considerado entrave a um melhor desempenho do TV Escola.

Recomendação: Definir, em conjunto com os demais executores, plano de incremento do número de equipamentos de TV e vídeo que considere o número de professores existente no estabelecimento de ensino, o nível de utilização do Programa e a realização de gravações, priorizando, se possível, o atendimento àquelas regiões que apresentem maior dificuldade em suprir, com recursos próprios, uma crescimento demanda (fls. 65/6).

Comentário do Gestor: No momento, é possível apenas a distribuição de um equipamento por estabelecimento de ensino. A política de descentralização adotada pelo Ministério indica, inevitavelmente, no sentido de que os estados e municípios se responsabilizarão pelas futuras aquisições. Alguns estados, inclusive, já tomaram a iniciativa de expandir o número de equipamentos nas escolas.

Análise: Entende-se que o incremento do número de equipamentos é necessário para que haja o pleno uso do Programa, ainda mais com o início da transmissão da programação para o nível médio, conforme comentado no subitem 3.3.1 deste relatório.

É de suma importância, inclusive, que os estados e municípios saibam que serão os financiadores de qualquer aquisição adicional.

Oportuno salientar que foi identificado, na execução dos trabalhos, o incremento no número de equipamentos por parte de alguns estados, mas tal iniciativa é ainda uma exceção, estando condicionada a importância local atribuída ao Programa.

Recomendação: Utilizar a base de dados do INEP/MEC (Censo Escolar), para atualização do cadastro que norteia a distribuição de material impresso às escolas (fls. 66).

Comentários do Gestor: A falta de interação entre o banco de dados da Secretaria e o do INEP deve-se tanto às dificuldades de identificação dos procedimentos técnicos adequados quanto às restrições “contingenciais”. Contudo, as atualizações e correções dos dados do TV Escola vêm sendo feitas desde 1995, assegurando uma devolução de 0,3% do material impresso enviado às escolas.

Análise: As considerações evidenciam que a questão ainda não está resolvida e justificam a permanência da recomendação. Se por um lado a devolução dos materiais impresso é de 0,3%, por outro, a pesquisa do NEPP/Unicamp, realizada em 1999, aponta que 11,4% das escolas pesquisadas que possuem o Kit não recebem ou sequer conhecem a revista TV Escola.

Recomendação: Estabelecer critérios de distribuição de material impresso que levem em conta o número de professores existentes no estabelecimento de ensino bem como a inserção da escola no Programa, evitando-se encaminhar materiais impressos às escolas que ainda não o integram (fls. 66).

Comentários do Gestor: A distribuição do material impresso é norteada por duas variáveis: tiragem e número de professores/alunos da escola. O aumento dessa tiragem está condicionado a disponibilidade orçamentária e financeira, existindo, inclusive, demanda reprimida.

Análise: Uma vez que o quantitativo de professores da escola está sendo considerado na distribuição dos materiais impressos, resta, então, adicionar ao critério a variável inserção da escola no Programa. Isso porque, segundo o NEPP/Unicamp, 20% das escolas que não possuem o equipamento recebem o material impresso e, no nosso estudo de caso, foram identificadas escolas que possuem o Kit e não recebem material impresso.

Assim, as considerações da SEED/MEC ensejam algumas alterações na redação da recomendação inicialmente proposta, para exclusão do aspecto relativo ao número de professores existentes no estabelecimento de ensino.

Recomendação: Produzir material adequado de divulgação do Programa, abstendo-se de fazer uso da revista TV Escola para essa finalidade (fls. 66).

Comentários do Gestor: A revista TV Escola tem função integradora e de apoio pedagógico. Nela são publicados depoimentos importantes do uso do TV Escola, reportagens, resultados de pesquisas, novidades da grade de programação etc.

Análise: A finalidade da proposta é de evitar que a revista seja usada com fins exclusivamente publicitários, como foi identificado na análise da listagem de distribuição apresentada pela Secretaria, dado o seu custo e considerando a sua importância para os usuários do Programa.

Recomendação: Deixar de distribuir gratuitamente material impresso a escolas particulares, viabilizando, se desejado, a possibilidade desses materiais serem adquiridos a preço de custo (fls. 66).

Comentários do Gestor: A despesa com a distribuição de, até o momento, 416 exemplares da Revista TV Escola para as escolas particulares não parece significativa a ponto de merecer um complicado mecanismo administrativo. Em caso de impedimento legal a Secretaria deixaria de efetuar tal procedimento. Informou, adicionalmente, que a política adotada pela Secretaria é de encorajar o uso do Programa pelas instituições particulares de ensino e a população em geral.

Análise: Satisfazer a demanda das escolas particulares seria aceitável caso todas as escolas públicas participantes do Programa já estivessem atendidas, em especial porque a revista encontra-se disponibilizada na página da Secretaria na Internet.

Por sua vez, mantida essa política de incentivo, o quantitativo atual de 416 exemplares elevar-se-á e, por via de consequência, aumentarão as despesas atuais. Quando dos trabalhos de campo, a previsão então existente era de enviar a edição de outubro/novembro de 2000 a 880 estabelecimentos particulares.

Considerando a limitação de recursos para execução do TV Escola, bem como o interesse da SEED/MEC em encorajar o uso do Programa pelos estabelecimentos particulares, entende-se pertinente a alteração da recomendação inicial, condicionando o envio da revista aos estabelecimentos particulares ao atendimento prévio de todas as escolas públicas inseridas no Programa, de acordo com o censo escolar.

Recomendação: Desenvolver plano de capacitação, em conjunto com os demais executores do Programa, buscando racionalizar os esforços e os custos, e que considere as diferenças regionais, os níveis de escolaridade dos professores e o nível de utilização do Programa em cada local, entre outros aspectos (fls. 66).

Comentários do Gestor: A capacitação de professores de ensino médio e fundamental é uma política definida pelos estados e municípios, em conformidade com a Lei de Diretrizes e Base da Educação. No entanto, a SEED/MEC tem atuado junto aos estados e municípios, no sentido de promover eventos de capacitação de professores, onde o Programa TV Escola e a utilização de novas tecnologias são parte do processo.

Análise: Embora por lei a responsabilidade primária pela capacitação de docentes seja atribuída aos estados e municípios, a União, suplementarmente, pode contribuir para consecução desse propósito. No entanto, entende-se que essas ações só surtirão os efeitos desejados se executadas de forma integrada, pois iniciativas sem o envolvimento dos estados e municípios, a exemplo do treinamento promovido com a UniRede, embora positivas, são de pouco alcance dada a dimensão e a pouca qualificação do público-alvo para utilização da TV e Vídeo como recurso didático-pedagógico. Sem considerar que a forma integrada de agir reduzirá os custos dessas ações.

A fim de dar maior clareza à proposta da Equipe de Auditoria, serão feitas alterações na redação inicial da recomendação.

Recomendação: Definir, em cada estado, o modelo de funcionamento do Programa, estimulando a criação de pólos de gravação nos locais em que as escolas não possuam estrutura para realizarem gravações, de forma que os pólos possam atender tanto escolas estaduais como municipais (fls. 66).

Comentários do Gestor: Essa prática já é implementada pelas Coordenações Estaduais de Educação a Distância. Os Estados possuem autonomia para adotar ou não a prática recomendada em razão das diretrizes educacionais e políticas por eles estabelecidas.

Análise: Sabe-se que o modelo idealizado pela SEED/MEC para o Programa não contempla a existência de pólos de gravação. Esses pólos surgiram em virtude das dificuldades em se operacionalizar o modelo idealizado de funcionamento e representa, momentaneamente, a única forma de alguns estados e municípios fazerem uso do TV Escola, razão pela qual sua criação deve ser estimulada, sempre que viável.

Recomendação: Considerar, na digitalização do sinal do TV Escola ou em outras melhorias tecnológicas do Programa, a existência de pólos de gravação, viabilizando a instalação desses recursos nos pólos e não nas escolas por eles atendidas (fls. 66).

Comentários do Gestor: A idéia de construção de pólos vem sendo colocada em prática com os Núcleos de Tecnologia Educacional - NTE (Proinfo) e AGF (Proformação). Está sendo negociada também a criação de pólos na zona rural das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Programa Escola Ativa). Salientou, contudo, que a generalização desvirtua a concepção do Programa e atrasa a apropriação de uma simples tecnologia pelas escolas, além de acarretar a necessidade de contratação por parte do estados e municípios, o que foge à competência do Governo Federal. Adicionalmente, registrou que a escolha dos vídeos a serem utilizados passaria antes pela definição de cada pólo do que deve ser gravado, tirando da escola a oportunidade de gerir o Programa de acordo com o seu projeto político-pedagógico.

Análise: A recomendação em análise não propõe o uso generalizado dos pólos de gravação, mas sim que haja um direcionamento nos investimentos destinados a melhorias do TV Escola, já que modernizar o sistema em escolas que nunca ou quase nunca utilizam o Programa seria um ato antieconômico e de pouca eficácia.

De ressaltar, ainda, que o funcionamento dos pólos visitados não incorreu em novas contratações e em alguns desses estabelecimentos a programação diária é gravada integralmente, sem qualquer seleção prévia, cabendo às escolas a tarefa de escolher os vídeos a serem utilizados.

Recomendação: Implantar canal de comunicação regular com os diversos executores do Programa, avaliando a possibilidade de utilizar as estruturas das secretarias estaduais de educação, de acordo com o modelo sugerido neste Relatório de Auditoria (fls. 66).

Comentário do Gestor: A articulação com a rede municipal tem sido delegada às Secretarias Estaduais de Educação, de forma a permitir a integração das redes estaduais e municipais.

Análise: A participação dos estados nesse canal de comunicação a ser estabelecido com os municípios é de suma importância, mas deve ser acompanhada pela SEED/MEC. Nesse caso, os comentários apresentados não evidenciaram como o gestor acompanhará essa articulação, assegurando-se de que os anseios e dificuldades dos municípios lhe sejam conhecidos.

Não se pode ainda ter como existente um canal entre a SEED/MEC e os diversos executores. Por essa razão, entende-se que a recomendação deva ser mantida. Isso permitirá, inclusive, acompanhar a delegação concedida à rede estadual .

Por fim, fica mantida a recomendação para estabelecer, no prazo de sessenta dias, cronograma de atividades, fixando metas, quando for o caso, com vistas ao acompanhamento da implementação das recomendações propostas e à avaliação dos resultados obtidos, em razão do acompanhamento futuro a ser realizado pelo TCU.

## 5- Conclusões

O Programa TV Escola encontra-se no seu quinto ano de existência e, de acordo com dados do Censo Escolar de 1999, está sendo utilizado em 40.212 escolas do ensino fundamental, nas quais estão inseridos 780.036 professores e 20.485.413 alunos. Isso não significa que todos esses professores e alunos são usuários efetivos do Programa, já que o seu uso nos estabelecimentos de ensino é variável, e em apenas 14,3% das escolas que possuem Kit a totalidade do corpo docente o utiliza, independente da periodicidade, segundo apontou o NEPP/Unicamp.

O estudo de caso realizado identificou que 66% do público-alvo do Programa (professores) não conhecem com clareza os objetivos do Programa, o que evidencia a necessidade de melhor divulgá-los.

Por sua vez, o critério adotado para distribuição dos Kits Tecnológicos às escolas não tem favorecido a promoção da equidade, e as regiões geográficas que apresentam os índices sócio-econômicos mais desfavoráveis, inclusive quanto ao nível de escolaridade de docentes, não são as maiores beneficiárias do recebimento desses equipamentos.

O modelo adotado para a operacionalização do TV Escola fundamenta-se na autonomia das escolas, o que ainda não é realidade em grande parte do País. Assim, muitas das razões para a falta de utilização do Programa estão relacionadas à ausência de infra-estrutura nas instituições de ensino para operacionalizá-lo. Essa falta de estrutura decorre, dentre outros motivos, da forma como se deu a implantação do Programa, ou seja, sem o envolvimento e sem o estabelecimento de obrigações e responsabilidades para os diversos executores fora da esfera federal.

Alguns estados e municípios, reconhecendo a importância do Programa, diante das dificuldades para as escolas gravarem as programações, estão implantando pólos de gravações. Apesar de representarem um desvirtuamento do modelo original, esses pólos têm se mostrado vantajosos, pois possibilitam a otimização dos recursos humanos como também a redução de despesas com manutenção/conservação de equipamentos, dentre outros aspectos.

Além dos aspectos operacionais, a falta de capacitação dos professores para uso dos recursos tecnológicos disponibilizados pelo Programa dificulta o seu uso. Algumas iniciativas de treinamento têm sido promovidas pela SEED/MEC, que, embora positivas, se mostram de pouco alcance, dada a dimensão e dispersão do quantitativo de professores.

O Programa, no âmbito federal, não é monitorado sistematicamente e as ações da SEED/MEC não são pautadas num planejamento decorrente de metas fixadas, tendo sido apontadas como causas principais dessas constatações as dificuldades orçamentárias e de carência de pessoal.

Alguns estados e municípios desenvolvem um acompanhamento do Programa, porém sem o envolvimento da Secretaria de Educação a Distância, se constituindo, na verdade, em ações isoladas.

Não há, também, um canal de comunicação da SEED/MEC com as secretarias municipais e as escolas, ficando a criação desse canal dependente da iniciativa dos estados.

#### 5.1 - Recomendações

Diante das constatações relatadas, entende-se necessária, para a melhoria do desempenho do TV Escola, que a Secretaria de Educação a Distância do Ministério da Educação - SEED/MEC adote as recomendações a seguir:

implantar e monitorar os indicadores de desempenho do Programa propostos no item 3.6 deste Relatório; estimular a criação de pólos de gravação nos locais em que as escolas não possuam estrutura para realizarem gravações, de forma que os pólos possam atender tanto escolas estaduais como municipais; considerar, na digitalização do sinal do TV Escola ou em outras melhorias tecnológicas do Programa, a existência de pólos de gravação, viabilizando a instalação de novos equipamentos de recepção nos pólos e não nas escolas por eles atendidas;

definir formalmente e divulgar as atribuições e responsabilidades dos diversos executores do Programa, em especial no que tange ao incremento, manutenção e reposição de equipamentos; auxiliar o desenvolvimento de plano de capacitação de professores na utilização do Programa, estimulando a execução de ações conjuntas dos executores, com vistas à racionalização de esforços e custos e à ampliação do alcance dos resultados dele decorrentes; implantar canal de comunicação regular com os diversos executores do Programa, avaliando a possibilidade de utilizar as estruturas das secretarias estaduais de educação, de acordo com o modelo sugerido neste Relatório de Auditoria (subitem 3.5); incentivar os executores do Programa a desenvolver um plano de incremento do número de equipamentos de TV e vídeo que considere o número de professores existentes no estabelecimento de ensino, o nível de utilização do TV Escola e a realização de gravações; realizar estudos para estabelecer critérios de inserção de escolas no Programa que considerem as necessidades e peculiaridades de cada região do País, bem como as efetivas carências e oportunidades de melhorar a qualificação dos seus professores;

utilizar a base de dados do INEP/MEC (Censo Escolar), para atualização do cadastro que norteia a distribuição de material impresso às escolas; incluir, nos atuais critérios de distribuição de material impresso, a inserção da escola no Programa, evitando enviá-los a estabelecimentos de ensino que ainda não integram o TV Escola; produzir material adequado de publicidade do Programa, abstando-se de fazer uso da revista TV Escola para essa finalidade; direcionar a distribuição de material impresso, em especial a Revista TV Escola, deixando de fornecê-lo gratuitamente a escolas particulares enquanto não houver o pleno atendimento dos estabelecimentos da rede pública inseridos no Programa, identificados com base nas informações do censo escolar; e estabelecer, no prazo de sessenta dias, cronograma de atividades, fixando metas, quando for o caso, com vistas ao

acompanhamento, pelo TCU, da implementação das recomendações e à avaliação dos resultados obtidos. 5.2 - Benefícios Esperados

a implantação e monitoramento de indicadores de desempenho:

a) permitirá à SEED/MEC avaliar e aperfeiçoar a execução do Programa;

a instituição de uma política de manutenção:

a) possibilitará o uso contínuo do Programa; e

b) aumentará o nível de operação dos Kits, o que, com um acréscimo de apenas 5% no número de Kits em funcionamento, representará o retorno à atividade de 2.700 equipamentos e de um investimento de mais de R\$ 4 milhões;

a instituição de um plano de adequação(quantidade/qualidade) de equipamentos:

a) garantirá maior utilização do Programa com a continuidade e o crescimento do seu alcance, já que, hoje, 70% dos professores da rede pública do ensino fundamental - o que representa cerca de 770 mil docentes - lecionam em instituições que dizem fazer parte do TV Escola, conforme o Censo Escolar 1999. No entanto, o percentual de professores que fazem uso do Programa nas escolas, bem como a frequência com que se dá esse uso por cada professor, é variável. O NEPP/Unicamp, por exemplo, mostra que, em 16,1% das escolas que possuem o Kit, nenhum professor utiliza o TV Escola, enquanto que, em 33,4% dos casos, menos da metade dos professores fazem uso da programação;

a atualização da base de dados da SEED/MEC a partir dos dados do Censo Escolar, mantidos pelo INEP/MEC:

a) evitará a remessa de materiais impressos para escolas que não possuem o Kit, e, por conseqüência, a subutilização desses materiais;

b)possibilitará que escolas não cadastradas na SEED/MEC que possuam o Kit recebam o material impresso do TV Escola;

c) estabelecerá um procedimento automático de atualização de cadastro, a partir do Censo Escolar, que independe da ação da Escola ou da própria SEED/MEC; e

d) melhorará o conhecimento da SEED/MEC acerca do real número de escolas que participam do Programa;

o ajuste na distribuição dos materiais impressos, inclusive com a implantação de critério de distribuição e criação de material apropriado à divulgação do Programa: a) beneficiará um maior número de professores, uma vez que hoje, para algumas escolas o quantidade de material é insuficiente, enquanto que, para outras, há remessa de material em excesso;

b) evitará a distribuição da revista TV Escola, veículo mais oneroso, menos eficaz e inadequado, para fins de divulgação do Programa fora do meio escolar .

5.3- Encaminhamento

Ante todo o exposto, submetemos o presente Relatório de Auditoria de Natureza Operacional à consideração superior, propondo: com fulcro no inciso II do art. 194 do Regimento Interno, sejam efetuadas à Secretaria de Educação a Distância as recomendações constantes nos subitem 5.1 deste Relatório; seja mantido o presente processo em aberto, encaminhando-o a esta Secretaria para realização do monitoramento da implementação das recomendações propostas, a exemplo do deliberado no TC 930.133/1998-6 ( Decisão nº 574/00 - Plenário); e seja autorizado o encaminhamento de cópia da Decisão que vier a ser proferida, acompanhada dos respectivos Relatório e Voto, ao Exmo. Senhor Ministro da Educação, à Secretaria de Educação a Distância- SEED/MEC, às Comissões de Educação e de Fiscalização e Controle do Senado Federal e da Câmara dos Deputados".

É o Relatório.

### **Voto**

O Programa TV Escola, criado em 1995, é implementado pela Secretaria de Educação a Distância do Ministério da Educação - SEED/MEC, dirigido à capacitações e orientação de professores do ensino fundamental e médio da rede pública, por meio de educação aberta, continuada e a distância, utilizando-se um complexo de ações televisivas, transmitidas, via satélite, por meio de um canal exclusivo de TV.

O objetivo desta Auditoria Operacional foi o de verificar como e em que extensão o Programa TV Escola vem alcançando seus objetivos e promovendo a equidade no ensino público fundamental.

A partir dessa questão principal, a Equipe elaborou quatro questões básicas, mais específicas, de forma a orientar e planejar a execução dos trabalhos, a saber:

a) A missão e os objetivos do Programa estão claramente assimilados pelos seus usuários? A Equipe apurou, utilizando-se da amostragem utilizada, que 66% dos professores conheciam pouco ou mais ou menos a missão e o objeto do Programa.

b) O atual critério de inclusão de escolas no Programa favorece as regiões mais carentes, contribuindo para a promoção da equidade? Quando da implementação do Programa, a SEED/MEC adotou um procedimento rigorosamente quantitativo, qual seja, a oferta do Kit Tecnológico (composto de uma televisão, um videocassete, uma antena parabólica, um receptor de satélite e dez fitas VHS) a todas as escolas públicas do ensino fundamental que dispusessem de energia elétrica e tivessem mais de 100 alunos.

Como se depreende do gráfico constante do subitem 3.2 do Relatório, as Regiões Norte e Nordeste foram prejudicadas, pois têm quantidade maior de alunos matriculados em escolas com menos de 100 alunos (21% e 20% respectivamente). Por sua vez, as regiões mais desenvolvidas, como o Sul e o Sudeste, apresentam índices bem inferiores ( 8% e 4%, idem).

De acordo com a Tabela I, em algumas Regiões, o percentual de alunos em instituições públicas de ensino é superior aos matriculados em escolas com mais de 100 alunos e que fazem uso do Programa, isso porque as secretarias estaduais e municipais complementam a estrutura física do Programa com o fornecimento de novos Kits.

No tocante aos dados da tabela III, ressalte-se que, do total de profissionais em exercício (1.284.815), a maioria encontra-se lotada em instituições de ensino com mais de 100 alunos, ou seja, 86,4% desse total, o que representa 1.110.003 professores.

A princípio, esta seria a clientela que, de acordo com os limites estabelecidos pelo MEC, o Programa se propõe a atender. Porém, segundo o Censo Escolar de 1999, os professores que estão inseridos em estabelecimentos que informaram participar do TV Escola totalizam 780.036. Esse número representa 70,3% dos educadores lotados em escola com mais de 100 alunos e 60,7% do universo de professores da rede pública estadual e municipal do ensino fundamental (vide Tabela IV).

Em estados como o Maranhão e Piauí, por exemplo, 5% dos professores que trabalham em instituições já inseridas no Programa TV Escola têm apenas o ensino fundamental completo, enquanto a média nacional é de 2,3%. Por sua vez, a média de educadores com curso superior completo, nesses estados, representa apenas 22% do total de profissionais da área, o que é bem inferior a média nacional que é de 54%. O Distrito Federal e o estado do Rio Grande do Sul apresentam o percentual de professores com nível superior bem acima da média nacional (71%).

c) Que motivos levam um número significativo de professores a ainda não utilizarem o TV Escola, segundo recente pesquisa do NEPP/Unicamp?

Segundo consta do Relatório, a maior parcela dos problemas relacionados com o uso do Programa recai sobre a falta de infra-estrutura das escolas e pela necessidade de os docentes incorporarem a tecnologia de TV e vídeo no processo de ensino-aprendizagem.

d) Há critérios e responsabilidades definidas para execução, monitoramento e avaliação do Programa nas três esferas do governo?

A Equipe deste Tribunal verificou que não existe definição formal de responsabilidade para execução do Programa pelo MEC e pelas secretarias estaduais e municipais de educação. Assinala que, em virtude de não terem sido fixadas competências, a articulação entre os três níveis de governo e as escolas tem sido muito prejudicada, constituindo-se num óbice ao sucesso do Programa.

A comunicação entre os gestores é deficiente e tem comprometido sua implementação. Praticamente não existe com o MEC.

No item 3.4 do Relatório a Equipe destaca as boas práticas observadas em campo, isto é, aqueles fatos que contribuem para a melhoria do Programa, merecendo destaque a implementação de pólos (centrais de gravação) nos estados de Pernambuco, Rondônia, Paraná.

Visando aumentar o grau de eficácia e eficiência e, conseqüentemente, da melhoria do desempenho do Programa, a Equipe propõe uma série de recomendações relacionadas com a criação de indicadores de desempenho e pólos de gravação, definição e divulgação de atribuições e responsabilidades, adoção de critérios com vistas a inserção de escolas levando em conta as características de cada região, além de outras.

Por último, e não menos importante, gostaria de destacar os esforços despendidos pelos Analistas Cristiane Mendes de Moraes, Fabiano de Oliveira Luna, Fábio Coutinho Clemente, Alexandre Pimenta Borges, Emerson César de Silva Gomes, Felício Dantas Tobias e Osmar Metzner na realização deste trabalho.

Assim, diante do exposto, acolho a proposta da 6ª SECEX e VOTO no sentido de que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

Sala das Sessões, 08 de agosto de 2001

IRAM SARAIVA

Ministro-Relator

## **Decisão**

O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1) recomendar à Secretaria de Educação a Distância que adote providências no sentido de:

a) implantar e monitorar os seguintes indicadores de desempenho do Programa (item 3.6. do Relatório):

I.1 = custo total do Programa / n.º de professores que fazem uso do Programa;

I.2 = custo total do Programa / n.º de alunos que fazem uso do Programa

I.3 = quantidade de escolas que recebem a revista e a grade horária com atraso / quantidade de escolas;

I.4 = n.º de professores que fazem uso do Programa / total de professores do ensino fundamental das escolas que possuem Kits;

I.5 = n.º de Kits em funcionamento / n.º total de Kits;

I.6 = grau de satisfação dos professores em relação aos resultados do Programa

I.7 = quantidade de TV e vídeo / total de professores do ensino fundamental das escolas que possuem Kits;

I.8 = quantidade material impresso / total de professores do ensino fundamental das escolas que possuem Kits;

b) estimular a criação de pólos de gravação nos locais em que as escolas não possuam estrutura para realizar gravações, de forma que os pólos possam atender tanto escolas estaduais quanto municipais;

c) considerar, na digitalização do sinal do TV Escola ou em outros casos de melhorias tecnológicas do Programa, a existência de pólos de gravação, viabilizando a instalação de novos equipamentos de recepção nos pólos e não nas escolas por eles atendidas;

d) definir formalmente e divulgar as atribuições e responsabilidades dos diversos executores do Programa, em especial no que tange ao incremento, manutenção e reposição de equipamentos;

e) auxiliar o desenvolvimento de plano de capacitação de professores na utilização do Programa, estimulando a execução de ações conjuntas dos executores, com vistas à racionalização de esforços e custos e à ampliação do alcance dos resultados dele decorrentes;

f) implantar canal de comunicação regular com os diversos executores do Programa, avaliando a possibilidade de utilizar as estruturas das secretarias estaduais de educação, de acordo com o modelo constante do subitem 3.5 do Relatório de Auditoria;

g) incentivar os executores do Programa a desenvolver um plano de incremento do número de equipamentos de TV e vídeo que considere o número de professores existentes no estabelecimento de ensino, o nível de utilização do TV Escola e a realização de gravações;

h) realizar estudos para estabelecer critérios de inserção de escolas no Programa que considerem as necessidades e peculiaridades de cada região do País, bem como as efetivas carências e oportunidades de melhorar a qualificação dos seus professores;

i) utilizar a base de dados do INEP/MEC (Censo Escolar), para atualização do cadastro que norteia a distribuição de material impresso às escolas;

j) incluir, nos atuais critérios de distribuição de material impresso, a inserção da escola no Programa, evitando enviá-los a estabelecimentos de ensino que ainda não integram o TV Escola;

l) produzir material adequado de publicidade do Programa, abstendo-se de fazer uso da revista TV Escola para essa finalidade;

m) direcionar a distribuição de material impresso, em especial a Revista TV Escola, deixando de fornecê-lo gratuitamente a escolas particulares enquanto não houver o pleno atendimento dos estabelecimentos da rede pública inseridos no Programa, identificados com base nas informações do censo escolar; e

n) estabelecer, no prazo de sessenta dias, cronograma de atividades, fixando metas, quando for o caso, com vistas ao acompanhamento, pelo TCU, da implementação das recomendações e à avaliação dos resultados obtidos.

8.2) determinar à 6ª SECEX que efetue o monitoramento da implementação das recomendações constantes do subitem 8.1 retro;

8.3) determinar o encaminhamento de cópia da presente Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam:

a) ao Ministro de Estado da Educação, para fins de supervisão ministerial;

b) aos Presidentes das Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, para conhecimento;

c) ao Secretário da SEED/MEC, para conhecimento e implementação das recomendações ora formuladas.

### **Quorum**

Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Iram Saraiva (Relator), Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e os Ministros-Substitutos José Antonio Barreto de Macedo e Lincoln Magalhães da Rocha.

### **Publicação**

Ata 32/2001 - Plenário

Sessão 08/08/2001

Aprovação 22/08/2001

Dou 05/09/2001