

Desafios da gestão de políticas públicas educacionais para formação de professores no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil

Luiz Alberto Rocha Lira - luiz.lira@capes.gov.br

Bruno Fernandes Zenóbio Lima - bruno.lima@capes.gov.br

Fundação Coordenação de Pessoal de Nível Superior

Resumo: O artigo em questão pretende discutir os atuais desafios da gestão de políticas públicas educacionais para formação de professores no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) tendo por referência aspectos vinculados ao processo de indução que se estabelece por meio de gestão compartilhada entre a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES). Os dados utilizados são originários dos próprios órgãos governamentais, que os publicam por meio de relatórios de gestão e notas técnicas. Partiremos também da legislação vigente disponível para discussão dos assuntos pertinentes a esse relato de experiência. Desse modo, considerando o déficit de formação profissional na área da docência no Brasil, esse estudo pretende avançar para uma discussão mais ampla a partir dos dados relativos ao controle e acompanhamento da gestão do Sistema Universidade Aberta do Brasil com foco em seus resultados, contribuições e desafios para a melhoria da Educação Pública Brasileira.

Abstract: The article in question discusses the challenges of managing public educational politics for teacher training under the Universidade Aberta do Brasil (UAB) with reference to aspects linked to the induction process established through shared management between the Fundação Coordenação de Pessoal de Nível Superior (CAPES) and Public Institutions of Higher Education (IPES). The data used originate from the government agencies that publish through management reports and technical notes. Also depart from current law available for discussion of relevant to this experience report issues. Thereby considering the deficit of vocational training in the area of teaching in Brazil, this study intends to move towards a more extensive discussion of the data from the control and monitoring of the management of the Sistema Universidade Aberta do Brasil focusing on their findings, contributions and challenges for improvement of the Brazilian Public Education.

Submetido em 15 junho de 2014.

Aceito para publicação em 15 de julho de 2014

POLÍTICA DE ACESSO LIVRE

Esta revista oferece acesso livre imediato ao seu conteúdo, seguindo o princípio de que disponibilizar gratuitamente o conhecimento científico ao público proporciona sua democratização.

SEÇÃO I - IMPLANTAÇÃO, DADOS ATUALIZADOS E FUNCIONAMENTO DO SISTEMA UAB

1.1 Marcos legais do Sistema UAB

O Sistema UAB foi formalmente instituído pelo Decreto Federal nº 5.800, de 8 de junho de 2006, e tem por objetivo o desenvolvimento da modalidade EaD, com sua operacionalização a cargo da CAPES, em conformidade com a Portaria MEC nº. 318, de 02 de abril de 2009. Dispõe Art. 1º do Decreto Federal nº 5.800/2006 que a finalidade primordial da UAB é “*expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País*”.

A Lei nº 11.502, de 11 de julho de 2007, e o Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009, atribuíram à CAPES, no âmbito do MEC, a nova missão de induzir, fomentar e coordenar ações focadas na formação inicial e continuada e na valorização dos docentes da Educação Básica Pública Brasileira. Notoriamente conhecida por seu papel na expansão e consolidação do *Sistema Nacional de Pós Graduação* (SNPG), a CAPES retoma, assim, o ideal de Anísio Teixeira de um compromisso efetivo do ensino superior e da pós-graduação brasileiros com a formação de profissionais da educação e de uma visão sistêmica desse processo.

Nesse novo contexto legal, foram criadas duas diretorias: a Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica (DEB) e a Diretoria de Educação a Distância (DED).

No estudo que ora apresentamos, o foco incide sobre a atuação da DED que desempenha relevante papel na execução de programas de formação docente na modalidade EaD, sendo responsável por regulamentar, financiar e acompanhar o Sistema UAB. Tais atribuições da DED estão definidas no art. 24 do *Estatuto da CAPES*, aprovado pelo Decreto nº 7.692, de 2 de março de 2012.

Primordialmente, caberá à DED a implementação, financiamento e acompanhamento do Sistema UAB, considerada por especialistas atualmente a principal política pública no contexto da EaD no país.

Nesse sentido, considerando as atribuições e os objetivos institucionais imputados à CAPES e às IPES, é fundamental uma articulação integrada entre os citados atores no sentido de reduzir o déficit de professores nos segmentos do ensino público brasileiro, fato que tem causado intenso impacto negativo na qualidade da Educação Básica Brasileira (EB).

E, na condição de indutora e gestora do sistema, a DED, por meio do Sistema UAB tem investido, prioritariamente, recursos públicos na promoção de programas de formação de professores na modalidade EaD em parceria com instituições públicas de ensino superior – IPES, municípios, estados e o Distrito Federal.

Passemos agora à próxima seção que trata dos dados de conjuntura do Sistema UAB.

1.2 Dados conjunturais

Diante do conhecido déficit de formação docente no contexto dos sistemas públicos de educação, foi inserido no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 o *Objetivo: 0597* que contempla as políticas e programas de formação inicial e continuada implementadas pela CAPES na modalidade EaD, por meio das ações do Sistema UAB.

Em atendimento a esse objetivo, foram incorporadas à missão da CAPES as seguintes metas para o período 2012-2015: a) Elevar o percentual de docentes da EB que possuem formação específica de nível superior obtida em curso de licenciatura na área do conhecimento em que atuam, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020; b) Formar professores da EB em nível de pós-graduação *lato e stricto sensu*, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020. Nesse sentido, foi estabelecida uma meta institucional pela CAPES de matrículas em programas de formação inicial, continuada e mestrados profissionais, conforme os Quadros 1, 2 e 3.

Quadro 1 - Indicadores e Metas do Sistema UAB: matrículas e bolsas/ano

INDICADOR	ANO	MATRICULAS	BOLSAS
UAB	2012	148.000	25.000
Matrículas e Bolsas	2013	163.000	27.500
	2014	171.000	30.000

Quadro 1 - Indicadores e Metas do Sistema UAB: matrículas mestrado profissional/ano

INDICADOR	ANO	MATRÍCULAS
Professores da EB/Mestrado Profissional	2012	2.800
	2013	4.200
	2014	6.300

Quadro 2 - Indicadores e Metas do Sistema UAB: matrículas formação continuada

INDICADOR	ANO	MATRÍCULAS
Professores EB em cursos e programas de formação continuada	2012	2.600
	2013	10.200
	2014	19.100

De acordo com dados de gestão da DED, o número total de matrículas no Sistema UAB aferido para o exercício de 2013 é de 246.024, superando em aproximadamente 28% a meta estipulada para o período, que foi de 177.400 de matrículas.

Nesses dados, destaca-se, entretanto, o alto índice de evasão dos cursos. Do total de matrículas efetuadas em todo o histórico do Sistema UAB, a saber, 458.385, contabilizaram-se 122.597 evasões, correspondendo, em termos percentuais, a 26,7% do total de matrículas. Observe-se o Quadro 4.

Quadro 3 - Indicadores de matrículas, evasão e formação no Sistema UAB

TIPO DE CURSO	MATRICULADOS	EVADIDOS	FORMADOS
Aperfeiçoamento	13.754	7.575	23.638
Bacharelado	33.327	10.328	1.444
Especialização	61.537	33.735	34.413
Extensão	6.039	3.212	2.705
Formação Pedagógica	673	97	89
Licenciatura	119.475	51.640	23.504
Sequencial	4.522	399	941
Tecnólogo	926	5.611	239
TOTAL	246.024	122.597	89.764

No que se refere à formação discente, por modalidade, verifica-se notadamente um aumento expressivo de alunos concludentes nos cursos de especialização, aperfeiçoamento e licenciatura (Figura 1).

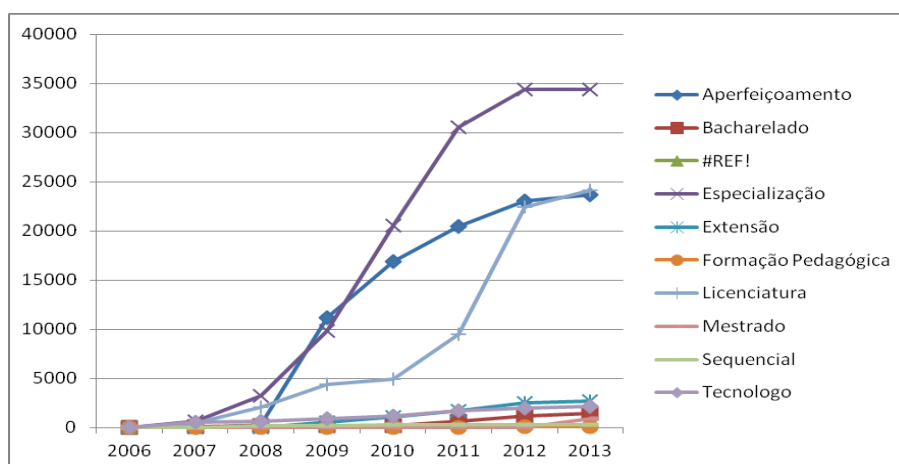


Figura 1 - Evolução da quantidade de alunos formados

Em relação à dotação orçamentária, já foram aplicados mais de 1 bilhão e duzentos e cinquenta milhões de reais em custeio e 100 milhões em recursos de capital (Quadro 5).

Quadro 4- Indicadores de desembolso em custeio e capital no Sistema UAB

CUSTEIO - PERÍODO 2006 /2013				
ANO	CUSTEIO	CAPITAL	TOTAL	EXECUTADO
2006	R\$ 176.000.000,00	R\$ 5.983.363,00	R\$ 181.988.363,00	R\$ 156.057.628,00
2007	R\$ 80.550.000,00	R\$ 18.950.000,00	R\$ 99.500.000,00	R\$ 98.326.200,00
2008	R\$ 158.535.989,00	R\$ 15.000.000,00	R\$ 173.535.989,00	R\$ 155.301.343,00
2009	R\$ 185.303.753,00	R\$ 30.000.000,00	R\$ 215.303.753,00	R\$ 206.141.274,00
2010	R\$ 252.531.200,00	R\$ 30.000.000,00	R\$ 282.531.200,00	R\$ 196.403.453,00
Matriz 2010	R\$ 96.745.415,00	R\$ 0,00	R\$ 96.745.415,00	R\$ 89.346.443,00
2011	R\$ 253.525.479,00	R\$ 5.000.000,00	R\$ 258.525.479,00	R\$ 222.331.911,00
Matriz 2011	R\$ 59.683.817,00	R\$ 0,00	R\$ 59.683.817,00	R\$ 29.782.740,00
2012	R\$ 169.176.262,00	R\$ 5.000.000,00	R\$ 174.176.262,00	R\$ 162.527.173,00
2013	R\$ 128.503.627,70	R\$ 2.396.927,60	R\$ 130.900.555,30	R\$ 130.900.555,30
Total	R\$ 1.256.051.915,00	R\$ 109.933.363,00	R\$ 1.541.990.278,00	R\$ 1.316.218.165,00

Considerando a Figura 2, pode-se perceber que a maior parte dos recursos empregados na formação docente está alocado na área das licenciaturas, seguidas pelas especializações que também vem apresentando um aumento considerável ao longo dos últimos anos.

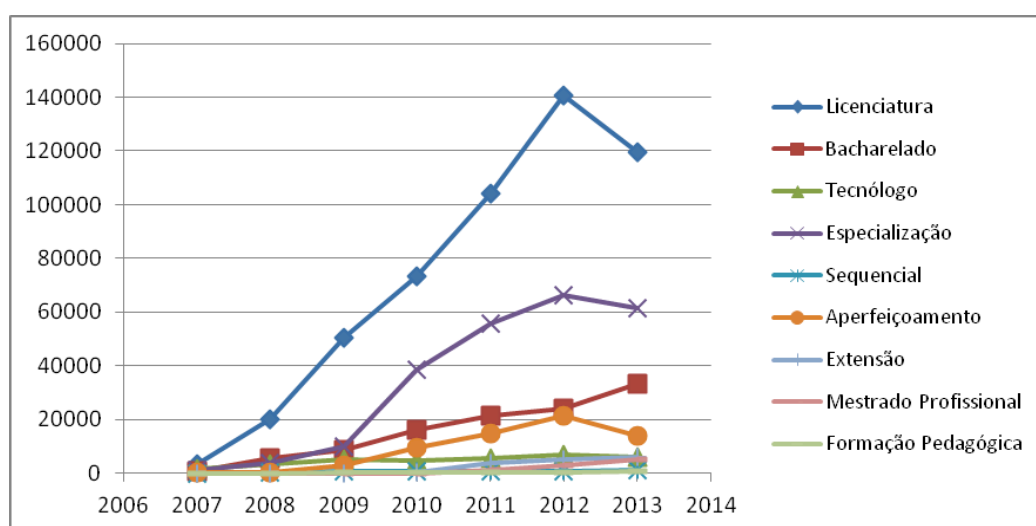


Figura 2 - Evolução da Dotação Orçamentária 2006 a 2013 – Fomento Custeio

No que se refere ao custeio de bolsas, os valores repassados diretamente ao beneficiário somam mais de um bilhão e cem milhões de reais (Quadro 6).

Quadro 5 - Indicadores de desembolso em bolsas no Sistema UAB – 2006/2013

CUSTEIO BOLSAS - PERÍODO 2006 /2013	
ANO	CUSTEIO
2006	R\$ 12.000,00
2007	R\$ 8.757.700,00
2008	R\$ 63.389.400,00
2009	R\$ 126.665.800,00
2010	R\$ 178.266.190,00
2011	R\$ 259.683.855,00
2012	R\$ 195.895.735,00
2013	R\$ 313.424.315,00
Total	R\$ 1.146.094.995,00

Após a apresentação dos dados de conjuntura do Sistema UAB, passaremos na seção seguinte à descrição da sua operacionalização financeira.

1.3 Processos e etapas de financiamento do Sistema Universidade Aberta do Brasil

A UAB fomenta cursos de aperfeiçoamento, bacharelado, especialização, extensão, formação pedagógica, licenciatura, mestrado profissional, sequencial e tecnólogo nas Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) integrantes do Sistema UAB.

A partir da publicação do Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009, que instituiu a *Política Nacional de Formação do Magistério da Educação Básica* e disciplina a atuação da CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, o Sistema UAB adquiriu ainda mais responsabilidade, sendo um importante ator nessa empreitada.

As instituições apresentam ofertas de cursos, de acordo com sua capacidade, condição estrutural e pedagógica. A análise e a aprovação do fomento para indução das ofertas de cursos no âmbito do Sistema UAB observam as seguintes definições e orientações:

- i. Articulação: associação de curso ofertado por IES a polo de apoio presencial do Sistema UAB;
- ii. Credenciamento: ato de regulação exarado pelo Ministério da Educação, nos termos dos Decretos 5.622, de 19 de dezembro de 2005, 5.773, de 09 de maio de 2006, e 6.303, de 12 de dezembro de 2007, portaria Nº 40/2007, republicada em dezembro de 2010, que autoriza a oferta de curso na modalidade à distância;
- iii. Integração: associação de IPES ao Sistema UAB, mediante publicação no Diário Oficial da União (DOU);
- iv. Oferta: turma de curso oferecido por IES em polo de apoio presencial do Sistema UAB;
- v. Proponente: IPES pleiteante a articulação/oferta de cursos no Sistema UAB;
- vi. SisUAB: (Sistema Integrado de Dados da Universidade Aberta do Brasil) Sistema informatizado de gerenciamento de dados do Sistema UAB.
- vii. Aprovação por meio de gerente indicado ao acompanhamento processual do financiamento.

A composição orçamentária para o financiamento do Sistema UAB, desde sua implantação no âmbito da SEED/MEC e, posteriormente, com a sua transferência para a CAPES atingiu no período de 2006 a 2013 um montante acumulado de

2.462.313,160 (dois bilhões quatrocentos e sessenta e dois milhões, trezentos e treze mil cento e sessenta reais) em despesas de custeio, capital e bolsas. O sistema possui, (SisUab, 2013) 94 instituições de ensino desenvolvendo um quantitativo de 1.248 cursos articulados em 764 polos de apoio com 207.745 alunos matriculados. Ao final de 2013, as instituições registraram um total de 86.040 alunos formados.

Ao dividirmos todo o custeio do Sistema UAB, incluindo também despesas de capital e bolsas, o custo aluno chega ao valor de R\$28.618,23 para, em média, quatro anos de formação, o que perfaz um valor anual de R\$7.154,55. Considerando-se notas técnicas apresentadas pelo MEC, num cenário hipotético em que seria aplicado 7% do PIB em educação, a meta de gasto para a formação na modalidade EaD seria de R\$3.090,00, bem abaixo dos valores aferidos para o Sistema UAB. Vejamos a Quadro 7.

Quadro 6 - Indicadores de meta custo/aluno/ano – MEC 2011

Níveis/Etapas Educacionais Custo aluno/ano (em R\$ de 2009)	
Creche (0-3anos)	R\$ 2.252,00
Educação Infantil (4 e 5 anos)	R\$ 2.252,00
Ensino Fundamental (6 a 14 anos)	R\$ 2.632,00
Ensino Médio (15 a 17 anos)	R\$ 2.632,00
Educação Superior Presencial	R\$ 15.500,00
Educação Superior a Distância	R\$ 3.090,00

De acordo com o Quadro 7, percebemos que o custo aluno/ano do Sistema UAB apresenta valores bem acima da meta estipulada pelo MEC, o que aponta para uma revisão desse custeio nos próximos anos. Ressalte-se, entretanto, que as especificidades da modalidade EaD, por outro lado, exigem vultosos investimentos em infraestrutura, logística e custeio com diárias e passagens, e tais despesas podem impactar fortemente no balanço financeiro final.

Os trâmites de fomento ocorrem no âmbito do SisUab em etapas distintas, sendo anual e realizado no exercício financeiro vigente. Vejamos as etapas processuais para financiamento no âmbito do SisUab:

- i. Geração das planilhas orçamentárias para o fomento;
- ii. Análise técnica por gerente designado pela DED/CGFO de acordo com a legislação em vigor e encaminhamento para análise das instituições
- iii. Análise e aprovação das instituições;
- iv. Aprovação final pelo gerente financeiro da instituição; e

v. Repasse de recursos e concessão de cotas de bolsas.

Ressalte-se que somente são analisadas as propostas de fomento no qual as articulações/ofertas/polos dos cursos estejam aprovadas e cadastradas no SISUAB.

As propostas serão analisadas e aprovadas mediante *Módulo de Fomento* do SISUAB, no qual todos os atores envolvidos terão acesso. O repasse de recursos estará condicionado à aprovação do fomento e será formalizado por instrumentos e sistemas específicos utilizados pela CAPES.

A instrução processual das descentralizações compõe-se pelo *Acordo de Cooperação Técnica* (ACT), assinado pelas IPES integrantes do Sistema UAB quando de seu ingresso no sistema (Decreto 6.094/2007), *Termo de Referência*, *Termo de Cooperação* e *Plano de Trabalho* que, conforme apreciação, enquadram-se, aos critérios da Portaria N° 507/2011 o que permite atender com suficiência a viabilidade técnica da referida descentralização orçamentária. A partir de 2013, todo esse trâmite é realizado eletronicamente por meio do *Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle* (SIMEC) do Ministério da Educação (ME).

A aprovação da proposta e plano de trabalho do proponente ocorre por meio de análise de acordo com as normas e regras estabelecidas pelos artigos 19° a 25° da portaria N° 507/2011 e ainda, pelas orientações do Sistema UAB em seus parâmetros de financiamento.

As transferências de recursos às IPES Estaduais são atendidas por meio do *Portal de Convênios do Governo Federal* (SICONV) e, dessa forma, os trâmites processuais encontram-se consagrados pelo Decreto N° 6.170/2007.

O *Termo de Convênio* utilizado para a transferência dos recursos torna-se regular somente após sua aprovação pela *Procuradoria Federal da CAPES* de acordo com parecer analítico expedido pelo órgão.

Na condição acima, uma proposta apresentada por uma entidade proponente somente será aprovada no SICONV se atender a todos os itens de aderência aos instrumentos legais citados e, ainda por sua compatibilidade ao objeto a ser financiado de acordo com as normas gerais do sistema UAB.

De modo geral, a certificação orçamentária dos recursos do Sistema UAB constam de dotação consignada em orçamento anual a partir da *Publicação da Lei Orçamentária Anual* (PLOA) com disponibilidade assegurada em ação própria e devidamente qualificada em programa de trabalho (funcional programático) tendo seu controle de execução realizado por meio de centro de custo estabelecido no *Plano Interno* (PI) detalhado pela *Coordenação Geral de Orçamento e Finanças* (CGOF) da CAPES.

O Sistema de Gerenciamento de Bolsas da UAB é informatizado e intitula-se SGB/CAPES e sua operacionalização é realizada por servidores e técnicos especializados. O referido sistema é responsável pela gestão dos pagamentos de bolsas a partir do cadastro de cotas para as diversas funções de acordo com a implantação e renovação dos cursos. A análise das demandas é feita com base nas

planilhas financeiras aprovadas em conjunto com as instituições.

Assim, cabe descrever o funcionamento das cotas e a organização dos cursos no SGB. Existem duas formas de cota, a saber:

- Tipo Mensalista: nas cotas mensalistas, é cadastrado o valor de cotas que podem ser pagas para um mesmo mês de referência. Ou seja, se estiver cadastrado o valor 1, significa que para aquela função daquele curso é possível pagar apenas um bolsista para cada mês de referência. A validade dessas cotas acompanha o período de vigência dos cursos.
- Tipo Período: Nesse tipo, o valor cadastrado é o total de bolsas para uma função em dado período e não há limite de bolsistas por mês respeitado o saldo final. Ou seja, em um cadastramento de uma cota de valor 600 para o período de 01/2012 a 12/2012, a instituição está livre para distribuir suas cotas nesses doze meses respeitando o teto de 600 bolsas.

A partir do cadastramento das cotas de bolsas no SGB, é necessário o planejamento por parte da instituição sob a perspectiva de que, caso existam mais bolsistas vinculados do que o saldo de cotas, o sistema não permitirá a geração do lote de pagamento em sua totalidade. Portanto, a instituição deve organizar o cadastramento e a vinculação de seus bolsistas de acordo com a evolução da demanda dos cursos nos diferentes meses de execução, respeitando os limites do tipo mensalista e os limites do tipo por período.

A disponibilidade orçamentária para atendimento das bolsas consta de dotação consignada na LOA em ação específica detalhada em funcional programática e plano interno da CAPES.

O planejamento das atividades relativas às concessões de bolsas na instituição é fundamental para evitar problemas no seu pagamento, pois não é possível realizar remanejamento de bolsas durante o período de envio de lotes de pagamento. Ou seja, solicitações de remanejamento de bolsas enviadas por e-mail ou protocoladas na CAPES durante o período de envio de lote somente serão atendidas após o envio do lote por parte da instituição.

Tratando-se de convênios, a condição para sua celebração depende da existência de dotação orçamentária específica e condicionada por meio de nota de empenho, conforme estabelece o artigo 38, Inciso XVIII, parágrafo 10º da Portaria Interministerial 507/2011.

No caso dos termos de cooperação a certificação orçamentária está dispensada. Considerando que o ato que dá sustentação a essa modalidade de descentralização de créditos é de natureza orçamentária, não há necessidade de sua publicação no DOU, de acordo com os dispositivos instituídos pela Portaria Conjunta MP/MF/CGU N° 08 de 07/11/2012.

Demais procedimentos relativos à prorrogação de prazos de convênios e termo de cooperação, os mesmos, estão orientados por meio de análise prévia e devido enquadramento aos dispositivos legais da Portaria Interministerial 507/2011.

Noutras situações em que é necessário realizar aditamento de recursos, são observadas as competências orçamentárias vinculadas à dotação inicialmente aprovada, bem como, dispositivos constantes da Lei 8.666/93 e ainda, a orientação normativa 35/2011 da *Advocacia Geral da União* (AGU)

Tais instrumentos são aprovados por deliberação dos técnicos indicados ao acompanhamento das IPES e por ordenador de despesas qualificado por meio de portaria ou instrumento congênere da administração pública.

Os atos administrativos processuais vinculados ao Sistema UAB enquadram-se ao disposto nos artigos (43°, 44°, 46° ao 53°) da Portaria interministerial 507/2011 e ainda, em normas e regulamentos da CAPES.

Passemos à terceira seção, que apresenta uma análise qualitativa dos dados apresentados, bem como problemas e desafios enfrentados na implantação e execução do Sistema UAB.

SEÇÃO II – ANÁLISE DE CONJUNTURA: DESAFIOS, AVALIAÇÃO E DESEMPENHO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM EAD.

2.1 Desafios na Gestão

As principais dificuldades encontradas nos programas do setor educacional residem no fato de que, quando as execuções ocorrem de forma descentralizada indicadores de controle e acompanhamento podem apresentar limitações de análise, o que requer aprimoramento constante dos meios de *accountability*.

Desse modo, faz-se necessário construir instrumentos de gestão pública compartilhada (CASTRO; LIRA; PORTO, 2006) como indutores para a redefinição de estratégias e permitir que as instituições envolvidas possam conduzir adequadamente os seus planos e programas estruturando mecanismos confiáveis para controlar os gastos e o monitoramento dos resultados esperados.

O alcance das metas previstas pela política nacional de pós-graduação será resultante dos esforços despendidos pelas instituições e gestores públicos atuando de forma cooperativa.

Devido à necessidade de maior controle sobre os programas de fomento e bolsas e procurando aprimorar seu processo de distribuição de recursos, a CAPES se apóia fortemente em seus processos de *accountability* financeira e de aferição de qualidade, embora esses dois segmentos ainda não estejam integrados.

2.2 Avaliação e Desempenho das Políticas Públicas em EAD

Os principais desafios a serem enfrentados pela política de Ead visando à formação

docente se estabelecem numa conjuntura em que aspectos de natureza econômica e social se integram pela necessidade, mas se distanciam pela escassez do recurso e de interesses políticos.

A Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, instituída pelo Ministério da Educação (MEC) por meio do Decreto 6.755, de 29 de janeiro de 2009 instituiu os Fóruns Permanentes de Apoio à Formação Docente (FORPROF), que congregariam os diversos atores atuantes nas políticas públicas de formação docente.

Em muitos estados, os FORPROFs se estabeleceram como espaço de discussão, acompanhamento e avaliação das ações de formação docente estabelecidas na Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica. O principal objetivo do FORPROF é a elaboração de um Planejamento Estratégico da Formação Docente, que incluiria uma série de ações visando a diminuição do déficit profissional, bem como a valorização da carreira docente.

Considerando que o Decreto 6.755 propõe uma política articulada de ação, o sucesso do FORPROFs estaduais consistiu no grau de articulação do diversos atores envolvidos no processo. Nesse sentido, pode-se verificar que, em alguns estados brasileiros, os FORPROFs foram instituídos e estão em pleno funcionamento. Em outros, eles sequer foram instituídos, espelhando uma total desarticulação dos entes públicos na execução de políticas de formação docente.

Dentre os problemas enfrentados pelos FORPROFs se destacam, especialmente, aqueles relacionados ao apoio aos docentes que participam dos programas de formação. Diversos municípios e estados pelo País impuseram grandes dificuldades aos docentes para participação nos cursos, como: a) não liberação para participação dos cursos; b) falta de concessão de apoio logístico e financeiro; c) punição e até mesmo perseguição dos docentes que se ausentarem para participação nas atividades; dentre outros problemas.

Nos estados e municípios em que os FORPROFs foram institucionalizados e fortalecidos pela adesão dos diversos atores envolvidos no processos, os problemas supracitados foram minimizados pela conscientização dos gestores públicos da importância da inclusão de docentes em programas de formação docente, visando a melhoria dos índices educacionais locais. Vejamos outros problemas encontrados na gestão de políticas públicas para formação docente em EaD no âmbito do Sistema UAB:

- i. A exígua articulação dos diversos atores envolvidos no processo: MEC, CNE, Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, Consed, e a Undime;
- ii. A baixa valorização da carreira docente e sua conseqüente falta de atratividade para novos docentes;
- iii. Ausência de apoio econômico e logístico aos docentes;
- iv. A falta de institucionalização da EaD nas IES públicas;

- v. Implementação de formas de acompanhamento dos recursos utilizados no Sistema UAB.
- vi. A necessidade de melhor aproveitamento do elevado potencial e da capacidade de articulação do CTC/EB;
- vii. As restrições de acesso à internet banda larga nos polos do Sistema UAB;
- viii. Atrasos constantes na aprovação das Leis Orçamentárias Anuais pelo Congresso Nacional, que implicam atraso na liberação de recursos;
- ix. Restrições orçamentárias com liberações próximas ao final do exercício financeiro, que prejudicam o planejamento e a execução, principalmente, das universidades federais e institutos federais de educação, ciência e tecnologia, maioria das IES integrantes do Sistema UAB.

Diante desse quadro, algumas medidas foram tomadas:

- i. Acompanhamento da gestão dos recursos nas IES, incluindo visitas de treinamento e capacitação para utilização dos sistemas da CAPES;
- ii. Acompanhamento rígido da gestão financeira, inclusive mediante cobrança de cumprimento dos prazos legais e análise técnica dos *Relatórios Parciais e Finais de Cumprimento do Objeto*;
- iii. Mudança do comportamento organizacional (pessoas, relações e processos) interno e externo;
- iv. Definição de um calendário anual para solicitação de ofertas de novos cursos;
- v. Desenvolvimento, em conjunto com a equipe da DTI/CAPES, de um módulo no SisUAB para inclusão *online* e análise das ofertas de novos cursos;
- vi. Mediante participação de outras áreas, o desenvolvimento, em conjunto com a equipe da DTI/CAPES, do SisUAB 2.0 para que se constitua um sistema de gestão, além do sistema atual, mais informativo;
- vii. Continuidade e ampliação do monitoramento de polos, incluindo visitas *in loco* a todos os polos, nova forma de classificação (AA - Apto, AP – Apto com Pendências, NA – Não Apto e FR – em Fase de Regularização) e impedimento de proposição de novas ofertas em polos cuja classificação não seja AA;
- viii. Monitoramento *online* e em tempo real da velocidade de banda de internet nos polos AA;
- ix. Finalização dos procedimentos para aquisição dos laboratórios de informática como primeiro passo para a transformação do *status* de polo de apoio presencial para polo tecnológico.

É fato, que metas de formação propostas pelo PNE necessitam ser progressivamente atingidas, e isso depende também de uma gestão eficaz da política de EaD, com recursos permanentes e um processo contínuo e sistematizado de controle e acompanhamento.

A *Gestão Compartilhada* que integra esse estudo se apresenta como uma forma gerencial apropriada ao processo de implementação dos programas de gestão de formação de professores, e deve ser entendida sob a forma de indução delegada que visa o comprometimento de todos os agentes envolvidos com o propósito de manter os processos administrativos em sintonia com o alcance dos resultados da gestão da política pública em EaD.

Essa estratégia que passou a encampar a reforma da educação no Brasil caracterizou um novo modelo de gestão com pretensões de excluir o sentido político e sua associação com o Estado, pois no momento em que se propõe uma organização descentralizada para a educação com princípios fundamentados numa maior eficiência com delegação de competências, os níveis executores passam a agir sob forte conceito de governança e responsabilização.

Podemos afirmar que o Brasil hoje dispõe de instrumentos que lhe permitem descentralizar a política de EaD e atender as oportunidades de cada região, mas essa descentralização ainda depende de fatores como capacidade econômica, fiscal e técnico-administrativa.

Tais instrumentos de *Gestão Compartilhada* utilizados na administração dos programas de formação de professores por meio de EaD assemelham-se aos de um modelo gerencial voltado para o gestor profissional, baseado na ação cooperativa-participativa-democrática.

Não obstante a universidade dessa problemática, o aprendizado científico possui especificidades nítidas em cada uma de suas interfaces, devendo ser estruturado de forma sistêmica. A partir de uma visão essencialmente tecnológica, é imperativo que haja uma colaboração entre a universidade, e agências de fomento no sentido de desenvolver competências que possam permitir superar os desafios impostos pelo mundo globalizado e altamente competitivo.

Essa integração pressupõe a propagação do conhecimento, da informação e da formação em todos os níveis e áreas. Esse pressuposto concorre para uma necessidade de revalorização dos métodos de ensino na universidade e nas escolas que implicará numa formação diferenciada diante dos atuais problemas sociais e econômicos brasileiros.

O tamanho do País e sua dimensão geográfica exigem procedimentos novos que são fundamentais para ações interativas e, por esse ângulo, vê-se que é necessária a participação da universidade brasileira nos processos de formação continuada de nossos professores, construindo programas de capacitação permanente, levando-se em conta que a qualidade da educação está numa relação direta com a qualidade dos nossos professores.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto 5.773 de 9 de maio de 2006**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 10 maio 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm>. Acesso em: 15 abr.2014.

BRASIL. **Decreto 6.303 de 12 de dezembro de 2007**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 13 dez. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm>. Acesso em: 15 abr. 2014.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996** – estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. (LDB).

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001** - Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE.

BRASIL. **Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005** - Regulamenta a modalidade educacional Educação a Distância, nos termos do Art. 80 da Lei 9.394/1996.

BRASIL. **Decreto nº 5.800, de 08 de junho de 2006** - Institui o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB.

BRASIL. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007** - Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

BRASIL. **Decreto nº 6.316, de 20 de dezembro de 2007** - Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009** - Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica.

BRASIL. INEP. **Investimento por Aluno por Nível de Ensino – Valores Reais**. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/estatisticas/gastoseducacao/despesas_publicas/P.A._paridade.htm>. Acesso em: 15 abr.2014.

BRASIL. INEP. **Percentual de Investimento Público Direto em Relação ao PIB** Disponível em:<http://www.inep.gov.br/estatisticas/gastoseducacao/indicadores_financeiros/P.T.D._dependencia_administrativa.htm>. Acesso em: 15 abr.2014.

BRASIL. INEP. **Pesquisa Nacional Qualidade na Educação: problematização da qualidade em pesquisa de custo-aluno-ano em escolas de educação básica** (Relatório de Pesquisa).