



XVII COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA
Universidade, desenvolvimento e futuro na Sociedade do Conhecimento

Mar del Plata – Argentina
22, 23 e 24 de novembro de 2017
ISBN: 978-85-68618-03-5



AÇÃO 20 RJ: UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO DE RESULTADOS NA UFV.

LUDIANY BARBOSA SENA MIRANDA
Universidade Federal de Viçosa
ludianysena@ufv.br

LUDMILA MARIA MARTINS DE OLIVEIRA
Universidade Federal de Viçosa
ludmila.martins@ufv.br

ODEMIR VIEIRA BAETA
Universidade Federal de Viçosa
odemirbaeta@ufv.br

BÁRBARA KATHARINE SOARES DOS SANTOS
Universidade Federal de Viçosa
barbarakssantos@gmail.com

RESUMO

A Ação 20RJ refere-se ao apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada para a Educação Básica no Brasil, dando suporte às Políticas Públicas de Educação e promovendo a valorização dos profissionais dessa carreira. O presente trabalho buscou verificar a eficácia do desenvolvimento dos programas financiados pela Ação 20RJ, especialmente na Universidade Federal de Viçosa (UFV). A coleta de dados foi realizada através do Sistema de Gestão e Monitoramento da Formação Continuada (SISFOR), entrevistas aos coordenadores dos cursos e questionários aplicados aos cursistas. Notou-se que a implementação dos cursos se deu de forma positiva. As dificuldades identificadas dizem respeito, principalmente, ao diálogo com MEC e disfunções da burocracia, como morosidade e formalidades exageradas no serviço público. Também foi constatada uma subutilização dos recursos públicos em função da alta taxa de evasão, sendo um ponto crítico diante do princípio da eficiência e da escassez de recursos que o país vivencia em decorrência do difícil cenário político-econômico. O trabalho evidenciou que a gestão nas Políticas Públicas deve ocorrer mesmo antes da oferta do curso, com a adoção de sistemas efetivos para o acompanhamento da aprendizagem e estratégias para retenção dos alunos no curso e/ou substituição dos desistentes.

Palavras chave: Políticas Públicas, Ação 20 RJ, Educação Básica, Gestão Universitária.

1. INTRODUÇÃO

A Rede Nacional de Formação Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, instituída pela Portaria MEC nº 1.328, de 23 de setembro de 2011, tem por finalidade apoiar as ações de formação continuada de profissionais do magistério da educação básica. Está previsto que a rede seja formada pelas Instituições de Educação Superior (IES), públicas e comunitárias sem fins lucrativos, e pelos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IF) que apresentarem seus termos de adesão.

A instituição dessa Rede pode ser compreendida como uma peça chave para o alcance dos objetivos da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica (PONAFOR). Neste cenário, surgiu a iniciativa da Ação 20RJ, que é a “consolidação da política nacional de formação, promovendo a formação inicial e continuada de profissionais da educação básica com apoio técnico, financeiro e pedagógico, nas modalidades presencial e à distância”.

A Ação 20RJ refere-se ao apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada para a Educação Básica e tem como objetivo promover, em articulação com os sistemas de ensino estaduais e municipais, a valorização dos profissionais da educação, apoiando e estimulando a formação inicial e continuada desses profissionais, a estruturação de planos de carreira e remuneração, a atenção à saúde e à integridade, e as relações democráticas de trabalho.

Os recursos orçamentários para custear despesas alocadas na Ação 20RJ são destinados pelas Secretarias de Educação Básica (SEB) e de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), juntamente com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Na UFV, os recursos destinados à ação 20RJ começaram a ser recebidos em 2012 e 2013, através da descentralização, e foram gerenciados através da Fundação de Apoio (FUNARBE). Em 2014 e 2015, os recursos foram previstos na LOA e disponibilizados diretamente no Orçamento da Universidade Federal de Viçosa (UFV), sendo executado pela própria Instituição.

O presente artigo teve como objetivo verificar a eficácia do desenvolvimento dos programas financiados pela Ação 20RJ. Para tanto, buscou-se identificar as dificuldades de implantação desse programa na UFV; analisar se o número de vagas ofertadas foram devidamente preenchidos, bem como identificar o nível de evasão/ desistência dos cursistas; assim como compreender se a política pública em questão foi eficiente na perspectiva dos cursistas e coordenadores dos cursos desenvolvidos na UFV.

Para a realização do trabalho foram realizadas pesquisas bibliográficas e documental, além de entrevista e aplicação de questionário aos coordenadores de curso e cursistas, que são os principais envolvidos na implantação da Ação 20RJ na UFV.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

De acordo com Bresser-Pereira (2007), existem, historicamente, três formas de se administrar o Estado no Brasil: a administração patrimonialista, a administração pública burocrática e a administração pública gerencial. Na primeira, marcada pela monarquia, o poder era exercido pelo rei, com origem divina e qualquer ameaça ao rei era considerada um sacrilégio (COSTIN, 2011). Já a administração pública burocrática, iniciada na década de 1930 e fundamentada na Teoria da Burocracia de Max Weber, propõe uma reforma administrativa baseada na eficiência, discriminando o desenvolvimento dos processos. Alguns países reconhecidos como Estados Modernos (a exemplo: França, Inglaterra, Alemanha e

Estados Unidos) ainda se inspiram na administração burocrática Weberiana, além do próprio Capitalismo. Contudo, o pressuposto de eficiência desse modelo de administração não se mostrou real (BRESSER-PEREIRA, 1998). São princípios básicos da administração pública burocrática: o formalismo, a impessoalidade, a hierarquização e o rígido controle dos meios (WEBER, 1982).

Finalmente, a Nova Administração Pública (NAP) ou Administração Gerencial (AG) (*New Public Management*) surgiu no Brasil no início dos anos 1990, a fim de revisar a burocracia e propor uma relação liberal-dependente entre estado e sociedade, onde o Estado teria participação mínima na economia, atuando, predominantemente, como poder regulador (GOMES, 2016). O modelo gerencial propõe a introdução de práticas e técnicas gerenciais, inspiradas na administração privada, a fim de se garantir o alcance dos objetivos com eficiência.

Durante a década de 90, com o advento da Administração Gerencial, o ambiente organizacional das Instituições Federais de Ensino Superior - IFES também foi influenciado pela ideologia gerencial, com a autorização de contratos de terceirização para a prestação de serviços que, até então, eram exclusivos a servidores públicos e o reforço da governança, fortalecendo o núcleo de gestão estratégica do Estado (SARAIVA, 2002).

2.2 AÇÃO 20 RJ

A Ação Orçamentária 20RJ faz parte do Programa “2030 Educação Básica”, do Ministério da Educação (MEC) juntamente com o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). De acordo com os registros do MPOG, as ações orçamentárias específicas desse Programa deram início em 2012, sendo seu último registro em 2015.

As unidades responsáveis pelo Programa Educação Básica são: a Secretaria de Educação Básica (SEB), a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), que compreendem 18 ações, conforme demonstrada no quadro 1.

De acordo com o MEC, diversas ações a fim de melhorar a qualidade da educação, de forma especial a educação básica, tem sido implementadas a partir do Plano Nacional de Educação (PNE) 2011-2020, consubstanciado no Projeto de Lei nº 8.035/2010, que universaliza a educação básica.

Dentre as mudanças advindas do PNE 2011-2020, destacam-se: a matrícula obrigatória no ensino fundamental a partir dos 6 anos completos, ampliando a duração do ensino fundamental para 9 anos e a obrigatoriedade de matrícula/frequência escolar dos 4 aos 17 anos de idade, introduzida pela Emenda Constitucional nº 59 de 2009. Sendo assim, considerando a multiplicidade que este universo representa, o Ministério da Educação decidiu por “implementar políticas diferenciadas para cada etapa e modalidade da educação básica, considerando as especificidades das diferentes regiões e públicos”, através do Programa Educação Básica.

Na Ação Orçamentária 20RJ estão alocados os recursos da Matriz Orçamentária das Instituições Federais de Ensino Superior parceiras na oferta de cursos de “Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada de Professores, Profissionais, Funcionários e Gestores para a Educação Básica”.

Ações do Programa 2030 – Educação Básica
8744 – Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica
20RJ – Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada de Professores, Profissionais, Funcionários e Gestores para a Educação Básica
20RS – Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica nas Comunidades do Campo, Indígenas, Tradicionais, Remanescentes de Quilombo e das Temáticas de Cidadania, Direitos Humanos, Meio Ambiente e políticas de Inclusão dos Alunos com Deficiência
0969 – Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica
4014 – Censo Escolar da Educação Básica
20RT – Certames e Tecnologias Educacionais
20RO – Concessão de Bolsas de Apoio à Educação Básica
20RI – Funcionamento das Instituições Federais de Educação Básica
12KV – Implantação e Adequação de Estruturas Esportivas Escolares
20RP – Infraestrutura para a Educação Básica
8790 – Apoio à Alfabetização e à Educação de Jovens e Adultos
2A95 -Elevação da Escolaridade e Qualificação Profissional – ProJovem
20RV – Apoio à Manutenção da Educação Infantil
12KU – Implantação de Escolas para Educação Infantil
0509 – Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica
0E53 – Apoio ao Transporte Escolar para a Educação Básica – Caminho da Escola
0E36 – Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB
0515 – Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica

QUADRO 1 AÇÕES DEFINIDAS NO PROGRAMA 2030

Fonte: Ministério da Educação – Portal e-MEC (2016)

De acordo com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), a Ação 20RJ tem como finalidade:

“Fomentar a oferta de capacitação e formação inicial e continuada, a distância, semi-presencial e presencial, de professores, profissionais, funcionários e gestores para a educação básica, inclusive na implementação da política da educação especial na perspectiva da educação inclusiva, bem como contribuir para o desenvolvimento de estudos e pesquisas voltados para a melhoria da formação”.

E tem como objetivo:

“Incentivo e promoção da formação inicial e continuada de professores, profissionais, funcionários e gestores, desenvolvimento de capacitações, estudos, projetos, avaliações, implementação de políticas e programas demandados pela Educação Básica, por meio de apoio técnico, pedagógico e financeiro, inclusive ao sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB, considerando o currículo de educação básica e programas específicos para população indígena, do campo e quilombola, a formação para a docência intercultural, o ensino da história e cultura indígena, afrobrasileira, africana, o atendimento educacional especializado, a educação de jovens e adultos,

educação em direitos humanos, a sustentabilidade socioambiental, as relações etnicorraciais, de gênero, diversidade sexual e direitos da criança e do adolescente.”

Nesse sentido a Ação 20RJ busca consolidar a política nacional de formação, “promovendo a formação inicial e continuada de profissionais da educação básica com apoio técnico, financeiro e pedagógico, nas modalidades presencial e à distância”. Sua origem, bem como do Programa 2030 Educação Básica, está fundamentada no Decreto 6755/2009, que instituiu a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica; na Portaria Normativa 09/2009, que instituiu o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica no âmbito do Ministério da Educação; na Portaria 1328/2011, que instituiu a Rede Nacional de Formação Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública; na Portaria no 1.087/2011, posteriormente revogada através da Portaria nº1.105/2013, que instituiu o Comitê Gestor da Política Nacional de Formação Inicial e Continuada de Profissionais da Educação Básica; e na Resolução 01/2011, que determinou a criação de um Comitê Gestor Institucional de Formação Inicial e Continuada de Profissionais do Magistério da Educação Básica nas Instituições de Educação Superior.

O Fórum Nacional Permanente de Coordenadores de Comitês Gestores Institucionais para a formação inicial e continuada de profissionais do Magistério da Rede Pública (ForComfor) é formado por representantes de 84 IFES brasileiras.

3. METODOLOGIA

Em relação aos procedimentos esse estudo define-se como estudo de caso, uma vez que o trabalho foi focado especificamente na implantação e nos resultados da Ação 20RJ na instituição de ensino superior UFV.

Trata-se, também, de uma pesquisa bibliográfica e documental. Bibliográfica porque para a fundamentação teórico-metodológica do trabalho foi realizada uma investigação através da análise de livros, periódicos, artigos, revistas, jornais, dissertações e teses sobre assuntos ligados ao objeto de estudo e documental, uma vez que se valeu de documentos internos relacionados à Ação 20 RJ.

Sobre a abordagem ao problema, a pesquisa foi classificada como quanti-quali, uma vez que buscou identificar através dos dados obtidos através dos dados coletados as dificuldades de implantação dos cursos do programa na UFV, assim como compreender se a política pública em questão foi eficiente na perspectiva dos cursistas e coordenadores dos cursos desenvolvidos na UFV.

A coleta de dados secundários foi realizada através do SISFOR, do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC), criado especificamente pelo governo para a gestão da Ação Orçamentária 20RJ. Paralelo à análise dos dados extraídos do SISFOR buscou-se, através de entrevistas semiestruturadas aos coordenadores e de questionários encaminhados aos cursistas através da Ferramenta Google Forms, verificar se na perspectiva desses atores a Política de Formação Continuada da Educação Básica no âmbito da UFV foi efetiva.

A análise compreenderá os cursos oferecidos nos exercícios de 2014 e 2015, cujos recursos foram previstos na LOA e disponibilizados diretamente no Orçamento da Universidade Federal de Viçosa (UFV), sendo executado pela própria Instituição. O quadro 2 apresenta os cursos que comporam a amostra dessa pesquisa.

Cabe salientar que o curso Educação no Campo, na modalidade Licenciatura, não foi incluído na análise devido ao fato de estar em andamento, não havendo, portanto, a disponibilização dos relatórios finais.

Das sete coordenações dos cursos que comporam a amostra, devido à dificuldade de acesso aos coordenadores, foram realizadas cinco entrevistas. Destaca-se que as entrevistas foram realizadas face a face, gravadas, com duração média de 20 minutos. Os entrevistados receberam codificação aleatória de C01, C02, C03, C04 e C05.

Cursos	Modalidade	Vigência do projeto
Docência em Educação Infantil	Extensão	31/20/14 a 20/07/15
Educação Ambiental com Ênfase em Espaços Educadores Sustentáveis	Especialização	01/09/14 a 01/10/16
Educação Ambiental: Escolas Sustentáveis e Com-Vida	Extensão	01/09/14 a 01/03/16
Educação do Campo	Aperfeiçoamento	01/10/14 a 29/05/15
Escola de Gestores	Especialização	03/11/14 a 30/09/16
PRADIME – Curso de Especialização a Distância em Gestão Municipal	Especialização	01/06/14 a 31/08/16
Prevenção do Uso de Drogas para Educadores da Educação Básica	Extensão	01/04/14 a 30/11/14
Proposta Curricular e Metodologia da Educação Integral	Aperfeiçoamento	01/05/14 a 30/04/15

QUADRO 2 CURSOS OFERECIDOS PELA UFV A PARTIR DA AÇÃO 20 RJ

Fonte: Elaborado pelas autoras (2016)

Sobre o questionário aplicado aos cursistas, foram obtidas 115 respostas com alunos dos cursos analisados, conforme participação exposta no gráfico abaixo:

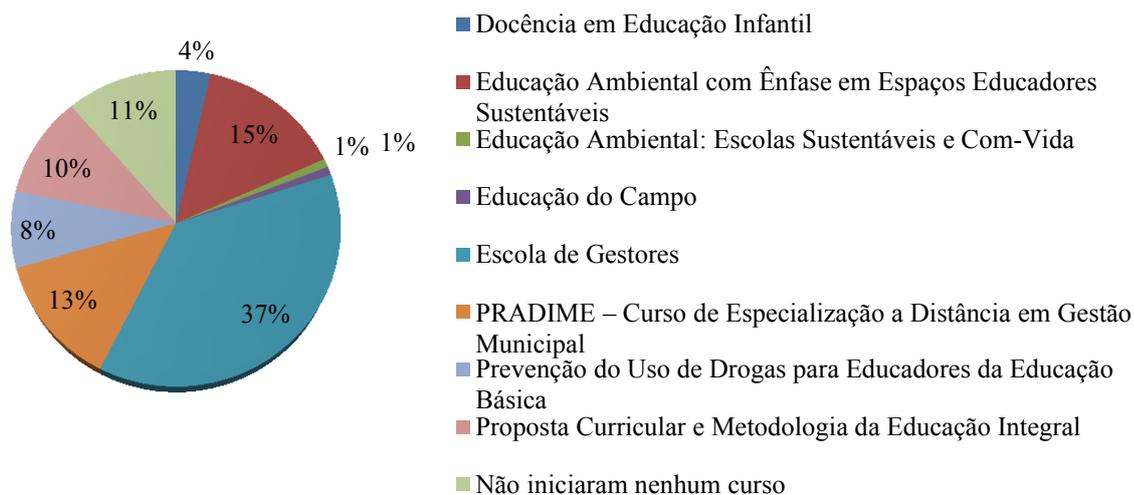


FIGURA 1 RESPONDENTES AO QUESTIONÁRIO (POR CURSO)

Fonte: Dados da Pesquisa (2016)

Mais de 85% dos respondentes são do sexo feminino, com maioria (59,1%) com idade entre 26 e 41 anos. Cabe salientar que, dentre os alunos participantes da pesquisa, 76,5% concluíram o curso iniciado e que 33,9% dos participantes desconhecem a Ação 20RJ, apesar da absoluta maioria (99,1%) afirmar que o Governo Federal deve continuar incentivando a referida Ação.

4. RESULTADOS

O primeiro passo para o desenvolvimento dos cursos pactuados pela Ação 20RJ na UFV foi a adesão da instituição à Rede Nacional de Formação Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública. De acordo com a Portaria N° 1328, de 23/09/2011, do Ministério da Educação (MEC), essa rede é formada pelas Instituições de Educação Superior (IFES), públicas e comunitárias sem fins lucrativos, e pelos Institutos

Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IF) que apresentarem seu termo de adesão à Rede. A portaria define ainda que a finalidade dessa Rede é formular, coordenar, e avaliar as ações e programas do MEC, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Apesar da publicação desta portaria no ano de 2011, apenas em 2013, a UFV iniciou um trabalho mais efetivo em relação a essa política. Conforme orientado pela Portaria nº 1105, de 08/11/2013, foi constituído o Comitê Gestor Institucional de Formação de Profissionais de Magistério da Educação Básica.

Como presidente local do Comitê Gestor foi nomeado o Pró-Reitor de Planejamento e Orçamento, e como membros os representantes das Licenciaturas, das Pró-Reitorias de Ensino e de Pesquisa e Pós-Graduação, de representantes dos cursos de formação continuada e de Centros de Formação de Professores, e do Coordenador da Universidade Aberta do Brasil (UAB), conforme orientado pela legislação.

O Comitê é responsável no âmbito da instituição por assegurar a indução, a articulação, a coordenação e a organização de programas e ações de formação inicial e continuada de profissionais do magistério da educação básica, bem como pela gestão e execução de recursos orçamentários estabelecidos na Ação 20RJ da Lei Orçamentária Anual (LOA).

4.1. DEFINIÇÃO DOS CURSOS E ORÇAMENTO

A definição dos cursos ofertados pelas universidades poderia ser realizada de duas formas: na primeira, o MEC e suas secretarias apresentavam às Universidades os temas que eles julgavam interessantes e a Instituição poderia pactuar (aceitar) ou rejeitar a proposta. Já na segunda forma, o MEC disponibiliza o catálogo de cursos, podendo a universidade selecioná-los de acordo com suas preferências. Além disso, havia também a possibilidade de a Instituição propor cursos fora do catálogo ofertado pelo MEC, entretanto as chances do mesmo ser aprovado eram menores. A UFV, por exemplo, propôs ministrar o curso Lato sensu Educação e Patrimônio Cultural, não sendo o mesmo aprovado. Cabe salientar que todos esses procedimentos eram realizados através do SISFOR.

As decisões eram tomadas pelo Comitê Gestor e levados em consideração fatores como a experiência dos professores e o espaço físico disponível. Após a proposição por parte da Instituição e o aceite do MEC, a Universidade ainda precisava designar um professor coordenador responsável por aquele curso e submeter o Plano de Trabalho Pedagógico, contendo o número de alunos previstos, os custos operacionais, dados da equipe de trabalho, entre outros.

Os cursos oferecidos pela UFV, com exceção da Licenciatura Educação no Campo, foram na modalidade ensino à distância (EaD) e semipresenciais. Destaca-se que a oferta de cursos nesse formato cresceu consideravelmente nos últimos anos. Esse aumento ocorreu devido a EaD ser mais flexível do que os modelos tradicionais de educação, possibilitando uma maior oferta de cursos e maior acesso (NEVES, 2006).

O quadro 3 apresenta os valores de recursos financeiros disponibilizados pelo MEC para a execução dos cursos. Conforme determinado na Portaria N° 1328, de 23/09/2011, esses repasses referem-se apenas ao custeio, uma vez que o pagamento de bolsas é realizado diretamente através do Sistema de Gerenciamento de Bolsas (SGB), não sendo alocado no orçamento da Instituição.

Abaixo é realizada a demonstração dos valores de custeio, valores gastos com as bolsas, bem como a modalidade dos cursos que compõem a amostra:

Cursos	Modalidade	Custeio (R\$)	Bolsas (R\$)	Orçamento Total (R\$)
--------	------------	---------------	--------------	-----------------------

Docência em Educação Infantil	Semipresencial	32.162,75	57.600,00	89.762,75
Educação Ambiental com Ênfase em Espaços Educadores Sustentáveis	EaD	235.200,00	266.020,00	501.220,00
Educação Ambiental: Escolas Sustentáveis e Com-Vida	EaD	26.800,00	61.300,00	88.100,00
Educação do Campo	EaD	40.800,00	84.340,00	125.140,00
Escola de Gestores	Semipresencial	284.300,00	398.940,00	683.240,00
PRADIME – Curso de Especialização a Distância em Gestão Municipal	Semipresencial	184.868,45	502.025,00	686.893,45
Prevenção do Uso de Drogas para Educadores da Educação Básica	EaD	22.000,00	48.160,00	70.160,00
Proposta Curricular e Metodologia da Educação Integral	Semipresencial	73.333,00	118.070,00	191.403,33

QUADRO 3 ORÇAMENTO FIANANCEIRO PARA CADA CURSO DO PROGRAMA.

Fonte: SISFOR (2016)

4.2. IMPLEMENTAÇÃO DOS CURSOS

O primeiro objetivo específico deste trabalho diz respeito à identificação das dificuldades para implementação do Programa Ação 20 RJ na UFV. A implementação é considerada umas das fases mais importantes do ciclo político, podendo nela ocorrer várias decisões importantes.

Neste sentido, Hill (2006) afirma que há inúmeras razões para deixar as decisões para o processo de implementação. Essas razões são: a impossibilidade de resolver alguns conflitos durante a fase de formulação da política, o fato dos implementadores estarem melhor preparados que outros para tomar decisões-chave, o fato do verdadeiro impacto das novas medidas ser desconhecido e as decisões diárias envolverem negociações e compromissos com grupos.

A partir da análise das entrevistas realizadas com os coordenadores de cursos, notou-se que a principal dificuldade enfrentada na implementação diz respeito ao relacionamento com o MEC. Foram relatadas dificuldades para se obter informações, demora por parte do Ministério para responder aos e-mails enviados e a falta de preparo dos funcionários.

Outro importante obstáculo mencionado foi a dificuldade em utilizar os recursos destinados ao curso devido à grande burocracia da UFV e do serviço público, de uma forma geral, tal como mencionado por um dos entrevistados:

“Tínhamos recurso, mas não conseguimos gastar o recurso. A burocracia era enorme, e muitas vezes o que precisávamos não estava no recurso. Por exemplo, precisávamos de impressora, material permanente e não estava previsto no recurso [...] algumas coisas que pedimos chegaram após o fim do curso, outras coisas até desistimos por causa da morosidade. Sobrou recurso porque muitas vezes o que precisávamos não cobria, ou não dava tempo.”

Outro ponto levantado pelo entrevistado C01 foi o atraso nas bolsas destinadas à equipe técnica, sendo este aspecto primordial para o desenvolvimento dos trabalhos.

O coordenador C04 levantou também a dificuldade de formar equipes devido à vedação ao acúmulo de bolsas. De acordo com a Resolução/CD/FNDE nº 45, de 29/08/2011, é vedado ao participante de programas e cursos de formação oferecidos pelo MEC o recebimento de mais de uma bolsa de estudo, pesquisa e desenvolvimento de metodologias educacionais, cujo pagamento tenha por base a Lei no 11.273/2006.

Durante as entrevistas os coordenadores foram questionados acerca da posição da UFV e do Comitê Gestor da Educação Básica frente aos cursos da Ação 20 RJ. O intuito deste questionamento era verificar se eles percebiam o esforço da instituição para viabilizar esse projeto e se na percepção deles, a UFV valoriza a educação básica e enxerga seu papel diante desta política.

Foi observada que, na visão dos coordenadores, apesar da UFV ser uma instituição voltada para o ensino superior, ela forneceu todo apoio necessário para o desenvolvimento dos cursos da Ação 20RJ. Os entrevistados destacaram o fácil acesso à Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento, que gerenciava os recursos, e a disposição do Centro de Educação à Distância- CEAD em auxiliar com o ambiente virtual.

Assim, observa-se que em relação à implementação os coordenadores receberam grande apoio da UFV, relatando como dificuldades predominantes a resolução de problemas que dependiam do contato com o MEC.

4.3. PREENCHIMENTO DAS VAGAS E EVASÃO

O segundo objetivo específico proposto neste trabalho foi analisar se o número de vagas ofertadas foi devidamente preenchido, bem como identificar o nível de evasão dos cursistas.

De acordo com os dados obtidos através do SIMEC foi possível verificar que o número de vagas proposto inicialmente nos projetos enviados para o Ministério da Educação foi atendido, e até mesmo superados em alguns casos, conforme exposto no quadro abaixo:

Cursos	Meta Pactuada	Inseridos	Aprovados
Docência em Educação Infantil	40	58	48
Educação Ambiental com Ênfase em Espaços Educadores Sustentáveis	100	103	78
Educação Ambiental: Escolas Sustentáveis e Com-Vida	60	58	33
Educação do Campo	100	61	55
Escola de Gestores	400	437	267
PRADIME – Curso de Especialização a Distância em Gestão Municipal	300	486	135
Prevenção do Uso de Drogas para Educadores da Educação Básica	200	150	59
Proposta Curricular e Metodologia da Educação Integral	90	102	39

QUADRO 4 NÚMERO DE VAGAS OFERTADAS

Fonte: SISFOR (2016)

Como pode ser observado, inicialmente, foi proposta a abertura de 1.290 vagas para os cursistas e inseridos 1.455 alunos, representando um excedente de 12,79%.

Entretanto, apesar dos dados expressarem um número de inscritos superior ao proposto é necessário quantificar a evasão dos cursistas. Farias, Alcântara e Goia (2008) consideram como alunos evadidos aqueles que desistiram definitivamente de cursar uma das disciplinas ofertadas na modalidade a distância em qualquer etapa do período letivo.

Na concepção de Bittencourt e Mercado (2014) a evasão de alunos tem sido abordada como um dos problemas que está muito presente em todas as instituições educacionais e em todos os níveis de ensino. A evasão significa dispêndio de recursos públicos e, por esse motivo, devem-se identificar as causas da saída e criar estratégias para manter o aluno no curso.

Através dos dados da pesquisa verificou-se que o índice médio de evasão dos cursos ofertados pela UFV ficou acima de 36%, considerado elevado, se comparado Censo EaD (2015), onde a evasão média dos cursos na modalidade EaD no Brasil se concentra na faixa de até 25%.

O quadro 5 apresenta o detalhamento por curso, da meta pactuada (M) do número de alunos admitidos (I), aprovados (A), reprovados (R) e evadidos (E) nos cursos. Os percentuais foram calculados sobre os alunos matriculados e sobre as metas (nº de alunos proposto inicialmente).

Curso	M	I	Evasão			Taxa sobre matriculados (%)			Taxa sobre meta (%)		
			A	R	E	A	R	E	A	R	E
Docência em Educação Infantil	40	58	48	0	10	82,76	0	17,24	120	0	25
Educação Ambiental com Ênfase em Espaços Educadores Sustentáveis	100	103	78	0	25	75,73	0	24,27	78	0	25
Educação Ambiental: Escolas Sustentáveis e Com-Vida	60	58	33	0	25	56,90	0	43,10	55	0	41,67
Educação do Campo	100	61	55	0	6	90,16	0	9,84	55	0	6
Escola de Gestores	400	437	267	63	81	61,10	14,42	18,54	66,75	15,75	20,25
PRADIME- Curso de Especialização a Distância em Gestão da Educação Municipal	300	486	135	5	346	27,78	1,03	71,19	45	1,67	115,33
Prevenção do Uso de Drogas para Educadores da Educação Básica	200	150	59	19	72	39,33	12,67	48	29,50	9,50	36
Proposta Curricular e Metodologia na Educação Integral	90	102	39	2	61	38,24	1,96	59,80	43,33	2,22	67,78

QUADRO 5 EVASÃO
Fonte: SISFOR (2016)

A evasão real considerada para esta pesquisa é a taxa sobre matriculados. Abaixo, a representação gráfica da situação geral dos cursistas e participação de cada curso na taxa de evasão:

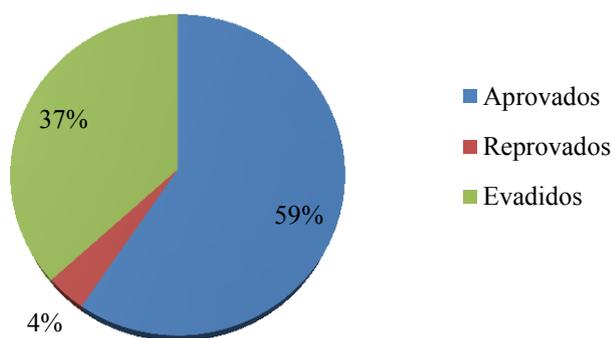


GRÁFICO 2 SITUAÇÃO DOS CURSISTAS
Fonte: Dados da Pesquisa (2016)

O gráfico 3 mostra que , o curso com maior percentual de alunos desistentes é o Pradime - Curso de Especialização a Distância em Gestão da Educação Municipal e Proposta

Curricular e Metodologia na Educação Integral, tendo uma representatividade, de 24,38% e 20,48% , respectivamente, na evasão total.

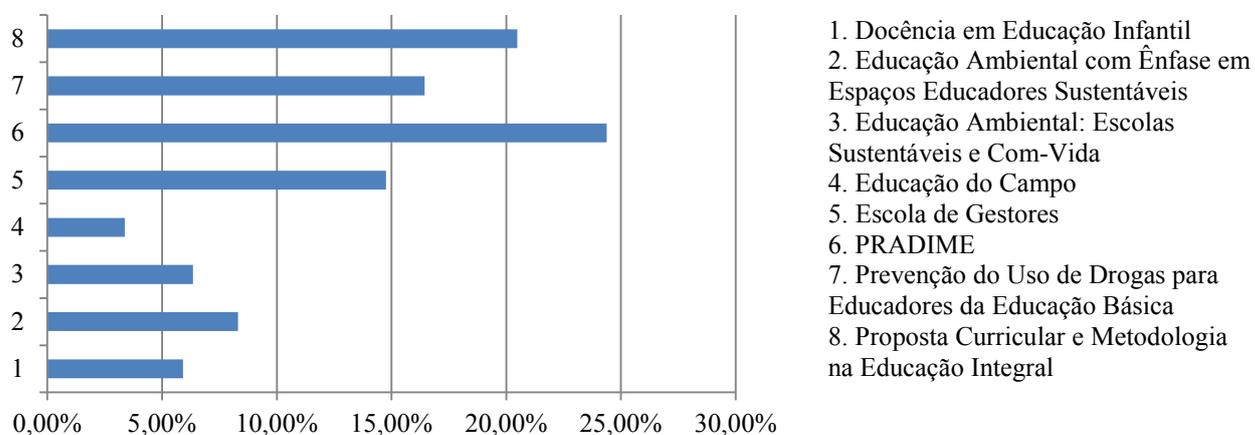


GRÁFICO 3 PARTICIPAÇÃO DOS CURSOS NA TAXA GERAL DE EVASÃO

Fonte: Dados da Pesquisa

De acordo o anuário estatístico da AbraEAD (2007), diversos são os motivos que levam os alunos a abandonar os cursos na modalidade à distância e semi-presenciais, destacando-se a falta de tempo e situação financeira. Há ainda um grande conflito no formato do curso, que oferece a oportunidade de estudo no ambiente doméstico, social ou profissional, e ainda permite que o aluno escolha os horários em que vai estudar. Entretanto, em contrapartida, possui mais estímulos concorrenciais (família, barulho de televisão e da vizinhança entre outros) e depende de forma bem mais direta de algumas aptidões do aluno, como capacidade de organização e de concentração para os estudos.

Da mesma forma, Faria, Alcântara e Goia (2008) afirmam que os motivos são mais amplos e surgem basicamente: nos encontros presenciais realizados longe da origem do aluno e aos sábados; em problemas metodológicos; e nas questões financeiras.

Os coordenadores foram questionados durante a entrevista, sobre quais seriam as principais causas para a evasão nesses cursos. Os motivos citados pelos mesmos foram o deslocamento (no caso de cursos semipresenciais) e a gratuidade dos cursos, que gera a falta de compromisso e desvalorização por parte dos cursistas.

Dos alunos que responderam aos questionários, mais de 20% não concluíram o curso. Corroborando com os autores acima mencionados, foram apontados como principal razão pela desistência o acúmulo de atividades, problemas pessoais e a distância física, respectivamente.

A taxa de evasão impacta diretamente no custo por aluno, visto que os cursos possuem basicamente custos fixos. Os dados demonstram que o custo final do aluno participante de cursos da Ação 20RJ, ficaram em torno de 57% caro do que o proposto inicialmente e aprovado pelo MEC. Isso evidencia, apesar da disponibilidade de um considerável volume de recursos, um sub ou mau aproveitamento do recurso público, visto que o mesmo recurso poderia estar sendo utilizado para capacitar mais professores, por exemplo.

De acordo com Gomes (2016) mais importante que o volume de recursos que uma universidade tem a sua disposição é como seus gestores são capazes de gerenciar esses recursos em busca de eficiência do gasto público e manutenção ou aumento da qualidade de suas atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Abaixo, a tabela com o custo previsto por aluno, que se baseia nos alunos inscritos inicialmente, e o custo aluno final, baseada no número de alunos aprovados.

Curso	Custo aluno previsto (R\$)	Custo aluno final (R\$)	Varição do Custo (%)
Docência em Educação Infantil	804,07	670,06	-16,67
Educação Ambiental com Ênfase em Espaços Educadores Sustentáveis	2.352,00	3.015,38	28,21
Educação Ambiental: Escolas Sustentáveis e Com-Vida	446,67	812,12	81,82
Educação do Campo	408,00	741,82	81,82
Escola de Gestores	710,75	1.064,79	49,81
PRADIME- Curso de Especialização a Distância em Gestão da Educação Municipal	616,23	1.369,40	122,22
Prevenção do Uso de Drogas para Educadores da Educação Básica	110,00	372,88	238,98
Proposta Curricular e Metodologia na Educação Integral	814,81	1.880,34	130,77

QUADRO 6 CUSTO ALUNO

Fonte: Dados da Pesquisa (2016)

Nota-se que, com exceção do curso de Docência em Educação Infantil, em todos os cursos houve aumento no custo do aluno. Destacam-se o curso de Prevenção de Drogas, cujo custo teve acréscimo de 238,98% e Proposta Curricular e Metodologia na Educação Integral com 130,77%.

A redução do custo aluno no curso de Docência em Educação Infantil, justifica-se pelo número de matrículas acima do proposto inicialmente e baixo índice de evasão. Ou seja, neste curso, com o recurso disponível houve uma capacitação maior de profissionais, evidenciando gasto com qualidade.

No intuito de abordar a qualidade da utilização dos recursos públicos neste programa, os coordenadores foram questionados se a quantidade de recursos disponibilizados foi suficiente e se os mesmos foram utilizados de forma eficientes. Apesar de todos os coordenadores terem respondido positivamente à esta questão, o que se observa é uma subutilização dos recursos, uma vez que os mesmos poderiam estar capacitando um maior número de professores.

A elevada taxa de evasão e o considerável aumento no custo por aluno levam à reflexão de quais medidas poderiam ter sido tomadas para retenção dos alunos. Para que o investimento em recursos públicos para tal ação não seja inócuo, é importante que problemas que aflijam projetos de tal natureza sejam acompanhados e rapidamente solucionados.

4.4. DA EFICIENCIA DA POLÍTICA

Em relação ao último objetivo específico, “compreender se a política pública em questão foi eficiente na UFV”, foi possível identificar um resultado positivo na perspectiva dos coordenadores e dos cursistas. Medauar (2000) reforça que a eficiência é o princípio que norteia toda a atuação da Administração Pública. Esse princípio determina que a gestão deve ser rápida e precisa, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população. Todos os coordenadores entrevistados afirmaram que os objetivos propostos pelo curso foram alcançados. Destacaram alguns fatores que contribuíram para esse resultado, com o fato do conteúdo programático já vir definido pelo MEC, poupando o tempo da elaboração dos materiais e o apoio e estrutura por parte da UFV.

Os alunos, ao serem questionados se cursos como esse, incentivados por Políticas Públicas e com orçamento específico são eficientes, 98,3% respondem que sim. Respalhando essa resposta, foram questionados sobre qual foi a contribuição do curso na formação e o que mudou na rotina. Vale destacar algumas respostas:

“Eu sou do campo e sempre quis um diferencial e o curso me proporcionou isso [...] após o curso hoje tenho novas técnicas para trabalhar com meus alunos, uma nova visão.”

“Me capacitou um pouco mais para atuar em propostas de ampliação da jornada escolar na Rede de Ensino Municipal em Juiz de Fora, além de promover a reflexão sobre minha prática”

Apesar dos cursos terem sido considerados eficientes pelos alunos, também foram indicados pontos negativos, como o pouco contato entre os participantes, falta de orientação dos tutores, conteúdo muito teórico, dentre outros.

Os coordenadores foram questionados se na opinião deles, os cursos da Ação 20RJ deveriam ser mantidos pelo governo, e em caso positivo, se eles sugerem mudanças no formato. Todos os coordenadores afirmaram acreditar na importância desses cursos para o professor da educação básica, respondendo afirmativamente que o governo deveria manter a oferta dos cursos. Sobre a importância dos cursos C03 mencionou:

“Acho importantíssima a formação continuada de professores. A legislação mudou muito, os objetivos da educação mudou, a escola e heterogeneia, parte do princípio da inclusão. E a sociedade é muito diferente [...] e os desafios mudam todos os dias...então a formação continuada é muito importante e o governo deve favorecer bastante que os professores da educação básica sejam bem formados. Assim como uma empresa trabalha para que os funcionários se atualizem o governo também precisa trabalhar para que os profissionais de educação se atualizar.”

No mesmo sentido, C02 expressou

“Gostaria que houvesse uma forma de que essas ações continuassem. A educação básica é mais importante que qualquer outra. Se você tem uma boa educação básica, terá uma boa formação em todos os outros níveis.”

Os coordenadores destacaram ainda a importância desses cursos não apenas para o aluno, mas também para a equipe de trabalho, uma vez que há uma troca de experiências e o aprendizado é mútuo.

Em relação às sugestões de melhorias, o ponto mais citado foi com relação à flexibilidade no conteúdo do material didático disponibilizado pelo MEC. Neste sentido C03 comentou:

“Em relação ao formato, o que vejo, é o seguinte, o MEC deveria conceder às unidades que fazem esse curso a liberdade de mexer no conteúdo. O que eles oferecem deveria ser o básico, minimamente isso aqui. Se sua universidade tem condições de melhorar, aperfeiçoar, deveria ser permitido. A falta de uma aula magna e outras ações faz diferença.”

Outro ponto levantado como necessidade de melhorias foi a comunicação com o MEC, como mencionado anteriormente.

A pesquisa demonstra que apesar das críticas e do apontamento de algumas dificuldades, na perspectiva do coordenador e dos alunos o curso é efetivo, e capacitação tem ocorrido de forma positiva.

5. CONCLUSÃO

No Brasil, está clara a importância das Políticas Públicas direcionadas à Formação Continuada dos Profissionais da Educação Básica Pública. Entretanto, visando o princípio da eficiência, primordial na Nova Administração Pública, é importante avaliar a implementação e os resultados dessas políticas, de forma a otimizar os recursos aplicados.

Dessa forma, verificou-se que a implementação dos cursos da Ação 20RJ no âmbito da UFV foi positiva. As dificuldades identificadas dizem respeito, principalmente, ao diálogo com o MEC, que de acordo com o relato dos coordenadores foi crucial para os primeiros passos da oferta dos cursos. Outras dificuldades verificadas foram: as disfunções da burocracia, como morosidade e formalidades exageradas no serviço público.

Com relação ao cumprimento dos objetivos dos cursos na visão dos coordenadores os mesmos foram atingidos, entretanto, foi constatada uma alta taxa de evasão, impactando diretamente no custo aluno final do curso. Essa considerável elevação no custo aluno indica uma subutilização dos recursos públicos, sendo um ponto crítico diante do princípio da eficiência e da escassez de recursos que o país vivencia em decorrência do difícil cenário político-econômico.

Esses aspectos remetem que a gestão nas Políticas Públicas não somente àquelas voltadas para a Educação Básica e Continuada, mas de uma forma geral, deve ocorrer mesmo antes da oferta do curso com o planejamento de sistemas efetivos para o acompanhamento da aprendizagem e estratégias para retenção dos alunos no curso e/ou substituição dos desistentes.

Cabe destacar que, na visão dos alunos, os cursos foram eficientes, agregando conhecimento à formação profissional dos mesmos.

Como reflexo da crise econômica, em 2016, a UFV não recebeu recursos para o desenvolvimento dos cursos no âmbito da Ação 20RJ. Entretanto, verificou-se que a demanda por estes cursos é grande e que tanto os coordenadores quanto os cursistas mantêm uma expectativa por novas ofertas, demonstrando a carência desta área e necessidade de políticas públicas eficientes e duradouras.

REFERÊNCIAS

ABED. Associação Brasileira de Educação a Distância. Censo EAD.BR 2014: **Relatório Analítico da Aprendizagem a Distância no Brasil**. São Paulo, 2015. Disponível <http://www.abed.org.br/censoead2014/CensoEAD2014_portugues.pdf> Acesso em 10/12/2016.

ABRAEAD. Anuário Brasileiro Estatístico de Educação Aberta e a Distância. **Anuário Brasileiro Estatístico de Educação Aberta e a Distância 2007**. 3. ed. São Paulo : Instituto Monitor, 2007.

BITENCOURT, I. M; MERCADO, L. P. L. **Evasão nos cursos na modalidade de educação a distância: estudo de caso do Curso Piloto de Administração da UFAL/UAB**. Ensaio: aval. pol.públ. Educ., Rio de Janeiro, v.22, n. 83, p. 465-504, abr./jun. 2014.

BRASIL, Lei n.º 12.798, de 04 de abril de 2013. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2013. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 02, 05 abr. 2013, seção 1.

_____. Lei n.º 11.273, de 06 de Fevereiro de 2006. Autoriza a concessão de bolsas de estudo e pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 01, 07 fev. 2006, seção 1.

_____. Ministério da Educação, Portaria N° 09, de 30 de Junho de 2009, Institui o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica no âmbito do Ministério da Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 25, 24 fev. 2010, seção 3.

_____. Ministério da Educação, Portaria N° 1.105, de 8 de Novembro de 2013, Institui Comitê Gestor da Política Nacional de Formação Inicial e Continuada de Profissionais da Educação Básica e prevê a criação de Comitê Gestor Institucional de Formação Inicial e Continuada de Profissionais da Educação Básica nas Instituições de Educação Superior e nas Instituições Federais de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 26, 11 nov. 2013, seção 1.

_____. Ministério da Educação, Resolução N° 01, de 17 de Agosto de 2011. Trata do Comitê Gestor da Política Nacional de Formação Inicial e Continuada de Profissionais da Educação Básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 15, 20 set. 2011, seção 1.

_____. Ministério da Educação, Portaria N° 1.328, de 23 de Setembro de 2011, Institui a Rede Nacional de Formação Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública. Publicado no DOU de 23-09-2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 14, 26 set. 2011, seção 1.

_____. Ministério da Educação. **Principais Ações e Programas de responsabilidade do Ministério da Educação no PPA 2012-2015**. <<http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/programas-e-acoes>>. Acesso em 20/12/2016.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **Burocracia pública e reforma gerencial**. Revista do Serviço Público. Brasília: 2007

_____. **Reforma gerencial da Administração Pública no Brasil**. Revista do Serviço Público, v. 49, n. 1, p. 5-42, 1998.

COSTIN, C. **Administração pública**. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2011.

FARIA, L.; ALCÂNTARA, V. & GOIA, C. **Índice e causa de evasão na modalidade a distância em cursos de graduação: uma ferramenta para a gestão**. 2008. Disponível em: <<http://200.169.53.89/download/CD%20congressos/2008/V%20ESUD/trabs/t38898.pdf>>. Acesso em 15/12/2016.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Conselho Deliberativo. Resolução/CD/FNDE nº 45, de 29/08/2011. Publicada no D.O.U., 30/08/2011 - Seção 1. Brasília, 2011. Acesso em 15/12/2016. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/fnde/.../3469-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-45-de-29-de-agosto-de-2011>>.

GOMES, Joana Aline Vasconcelos. **Eficiência do gastos público em Educação Superior: Um estudo sobre as Universidades Federais do Estado de Minas Gerais**. Florestal, MG, 2016. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP), Universidade Federal de Viçosa.

HILL, M. Implementação: uma visão geral. In: SARAVIA, E. & FERRAREZI, E (orgs.). Políticas Públicas; coletânea. Brasília: ENAP, 2006, p. 61-90.

LAKATOS, E. M. de A.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos da metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

NEVES, Y. P. **Evasão nos cursos a distância curso de extensão TV na Escola e os Desafios de Hoje**. Alagoas, 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, Universidade Federal de Alagoas.

MEDAUAR, O. **Direito administrativo moderno**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

REIS, Cisne Zélia Teixeira. **Estágios da institucionalização do modelo de alocação de recursos orçamentários das universidades federais brasileiras**. Viçosa, MG, 2011. Dissertação (Mestrado em Administração) Universidade Federal de Viçosa.

SARAIVA, L. A. S. Cultura Organizacional em Ambiente Burocrático. **Revista de Administração Contemporânea – RAC**. 6 (1): 187-207, Jan./Abr. 2002.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1982.