

Relatório do Ministro Relator

O Tribunal de Contas da União realizou em 2005 auditoria operacional na ação Apoio à Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental (TC 012.485/2005-3), vinculada ao programa Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica, gerenciada pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação - SEB/MEC.

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

3. Dentre outros achados de auditoria, foram apontadas limitações intrínsecas ao cotidiano das escolas que restringiam a apropriação do conteúdo dos cursos de formação ministrados em modificar conceitos e práticas pedagógicas. Observou-se também a necessidade de se intensificar o vínculo entre a execução dos cursos e seu planejamento, sendo necessário considerar o diagnóstico da situação educacional do município no que tange à capacitação de seu corpo docente, à elaboração de planos de capacitação com metas e objetivos claramente definidos e à equidade de acesso e atendimento. Além desses aspectos, os mecanismos de aferição do desempenho também necessitavam de aperfeiçoamento.

4. Posteriormente, em 2008, atendendo à determinação constante do item 9.9 do Acórdão TCU 1098/2006-Plenário, foi realizado o primeiro Monitoramento relativo às recomendações e determinações inseridas no referido acórdão (TC 011.492/2008-8). Contudo, em face das alterações de estratégia e diretrizes relativas à implementação do programa, a equipe de auditoria entendeu necessário ampliar o escopo da fiscalização. Assim, o monitoramento analisou quatro linhas de atuação do MEC, a saber:

1) O projeto Pró-Licenciatura (Chamada Pública SEED nº 01/2004 e Resolução FNDE nº 34/2005). Ação desenvolvida em parceria com instituições de ensino superior pública ou comunitária, objetivando atender professores de anos/séries finais do Ensino Fundamental e/ou do Ensino Médio que atuam em sistemas públicos de ensino e que não tenham a habilitação legalmente exigida para a função. A Secretaria Executiva do Ministério da Educação informou que o Programa Pró-Licenciatura estava em fase de encerramento, com previsão das turmas serem paulatinamente absorvidas pelo sistema UAB (Ofício nº 1244/2009/SE-GAB/MEC). Em 2010, havia diversos editais de seleção de tutores para atuar no

Pró-Licenciatura, demonstrando que o mesmo ainda continuava em operação à época deste monitoramento;

2) O Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB (Decreto 5.800/2006). Sistema voltado para a interiorização da oferta de cursos de formação para docentes por instituições públicas de ensino superior, em articulação com polos de apoio presencial;

3) A Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica (Edital 01/2003 da SEIF/MEC). Sistema composto por universidades, que atuam articuladamente com as redes públicas de ensino para a oferta de programas de formação continuada em diversas áreas. Além da oferta dos cursos, cabe às universidades produzir materiais didático-pedagógicos impressos e multimídia, bem como softwares para a gestão de escolas); e

4) O Programa de Formação Continuada de Professores das Séries Iniciais do Ensino Fundamental - Pró-Letramento (2005). Projeto de suporte à ação pedagógica nas áreas de linguagem e matemática para professores dos anos iniciais do ensino fundamental. O programa é realizado pelo MEC, em parceria com universidades que integram a Rede Nacional de Formação Continuada e com adesão dos estados e municípios. Os cursos têm duração de 120 horas com encontros presenciais e atividades individuais com duração de oito meses.

5. A Auditora Federal de Controle Interno da Seprog, encarregada de instruir o presente processo, elaborou detalhada análise de todos os itens das deliberações relativas aos Acórdãos nº1098/2006 e nº 2414/2009, ambos do Plenário. Reproduzo a seguir todos os trechos importantes do referido exame, os quais passam a integrar o presente relatório.

"Análise das deliberações relativas ao Acórdão 1098/2006-Plenário.

Recomendação 9.1.9

(SEB) Faça constar, dos manuais, cartilhas, ofícios ou quaisquer outros instrumentos destinados a orientar e comunicar os proponentes sobre a elaboração de projetos educacionais e Planos de Trabalho voltados à formação continuada de professores e profissionais da educação, a necessidade de observância da tabela de hora-aula do Sindicato dos Docentes do Ensino Superior (ou outro referencial que o MEC julgar mais conveniente) para o cálculo dos custos relativos à contratação e pagamento dos instrutores.

8. No Ofício nº 2199/2010/GAB/SEB/MEC, a Secretaria de Educação Básica informou que foram tomadas as seguintes providências em relação à recomendação 9.1.9:

A Coordenação Geral de Planejamento e Gestão, CGPG, elaborou, entre outros instrumentos de orientação, o modelo de Projeto Básico (Anexo I), cujo conteúdo contempla as determinações da legislação pertinente. As Coordenações CGFORM (Coordenação Geral de Formação de Professores) e CGS (Coordenação Geral de Sistemas) produziram guias de orientações gerais para seus respectivos Programas (Anexo II).

ii) A partir de 2010, o pagamento do pessoal pedagógico envolvido na implementação dos programas de formação passou a ser regulamentado pela Lei de Bolsas - Lei nº 11.273/06, pela Resolução CD/FNDE Nº 24, e pela Portaria nº 1.243 (Anexo III). A bolsa é atribuída de acordo com o perfil do profissional, considerando sua formação, a experiência, especificidade/complexidade da atividade de formação desempenhada.

9. A nova regulamentação apontada no ofício da SEB supracitado estabelece de forma inequívoca o referencial de valores, passando os mesmos a constar dos editais de convocação, conforme ilustra o Aviso de Chamamento Público publicado no DOU em 24 de fevereiro de 2010, item 6 (ver anexo do Ofício nº 2199/2010 GAB/SEB/MEC). Entende-se dessa forma que a recomendação 9.1.9 do Acórdão TCU 1098/2006-Plenário foi implementada.

Recomendação 9.1.10

(SEB) Institua os indicadores de desempenho constantes na Tabela 7 do Relatório de Auditoria, como suporte ao monitoramento e avaliação da ação de formação continuada de professores, sem prejuízo da incorporação de outros que julgue conveniente.

10. Por meio do Ofício Sprog/TCU nº 215/2010 foi solicitada à SEB relação dos indicadores de desempenho constantes na Tabela 7 do Relatório de Auditoria (TC 012.485/2005-3) que foram implementados pela secretaria e outros que tenham sido adotados, bem como os valores relativos a cada indicador obtidos nos anos de 2007, 2008, 2009 e 2010.

11. Por meio do Ofício nº 2199/2010/GAB/SEB/MEC, a SEB informou que os indicadores atualmente em utilização são os seguintes:

Tabela 2 - Indicadores informados pela SEB como utilizados para monitorar as ações de formação continuada de professores.

Ação Indicadores

Pro-Letramento Quantidade de Formadores e Professores em Formação

Gestar II Quantidade de Formadores e Professores em Formação

Rede Nacional de Formação de Professores Quantidade de Professores Formados e Professores em Formação

Formação Continuada da Educação Infantil Quantidade de Professores em Formação

Fonte: Ofício nº 2199/2010/GAB/SEB/MEC.

12. Um conceito bem simples de indicador de desempenho pode ser entendido como "a quantificação de como estão sendo realizadas determinadas atividades, com o propósito de comparar com as metas preestabelecidas ou com os resultados de períodos anteriores". Atente-se para o fato de que um conjunto de dados isolados mostrando os resultados atingidos por uma instituição não diz nada a respeito do desempenho da mesma, a menos que seja confrontada com metas ou padrões preestabelecidos. A adoção do uso de percentagem ou razão (taxa) é recomendável, uma vez que já embute uma comparação,

ou seja, traz mais informações do que apenas um número. O que a SEB informou, na verdade, não se mostra como indicador, mas sim como um valor que representa quantas pessoas foram atendidas pela ação, não tendo efeito comparativo para fins de avaliar desempenho.

13. Ademais, observa-se que os indicadores informados não abrangem as dimensões contidas na recomendação do Acórdão nº 1098/2006-Plenário. Não há indicadores relativos à qualidade, abrangência e efetividade das ações, entendendo essa última dimensão em termos da percepção sobre a melhoria da qualidade do trabalho didático-pedagógico do professor.

14. No ofício nº 2199/2010, a SEB relata que com o advento do Plano Nacional de Formação (PARFOR), lançado em maio de 2009, foram ampliadas as possibilidades de formação inicial e continuada dos professores no exercício do trabalho. Essa formação envolve cursos de licenciatura, especialização e atualização. Uma das preocupações da Secretaria é reduzir os índices de evasão e abandono motivado pela ausência de apoio dos municípios aos seus professores em formação, que segundo a gestora ainda são altos.

15. A SEB informou que se encontra em execução um trabalho de mapeamento de processos, orientado para o aprimoramento do fluxo dos programas sob sua gestão e que também tem por intuito embasar a construção de um sistema de monitoramento, oportunidade em que serão desenvolvidos outros indicadores, voltados a medir dimensões de processos e resultados. A finalização do trabalho, segundo informado pela secretaria, está prevista para junho de 2011.

16. Considerando que, passados cinco anos da auditoria e dois do lançamento do PARFOR, o que a SEB informou como indicadores usualmente adotados não se coaduna com o que, de fato, se espera de uma ferramenta de mensuração de desempenho, entende-se que a recomendação 9.1.10 ainda não foi implementada.

Recomendação 9.2.1, alíneas "b", "c" e "d"

(FNDE) Faça constar do Plano de Trabalho apresentado pelo proponente, quando do pleito de recursos para implantação de projetos educacionais de capacitação de professores, documento contendo:

[...]

b) perfil do profissional que o curso pretende capacitar;

c) conhecimentos e as competências que o professor precisa adquirir durante o treinamento;

d) áreas de interface do curso de formação com os parâmetros curriculares nacionais.

17. Em relação às alíneas relacionadas, constatou-se que a Resolução CD/FNDE nº 53, de 29/10/2009, que aprova o Manual de Assistência Financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, estabeleceu no item 5.1, a respeito da elaboração de projetos de apoio à capacitação e/ou formação continuada de professores/profissionais, que serão exigidas as seguintes informações, in verbis: "[...] b. perfil do profissional que o curso pretende capacitar; c. conhecimentos e as competências que o

professor precisa adquirir durante o treinamento; d. áreas de interface do curso de formação com os parâmetros curriculares nacionais".

18. Estas exigências atendem precisamente os itens demandados nas alíneas supracitadas relativas à recomendação 9.2.1, de modo que esta deliberação encontra-se integralmente implementada.

Recomendação 9.2.2

(FNDE) Faça constar, quando da prestação de contas dos convênios destinados à formação continuada de professores, a obrigatoriedade do convenente apresentar relatório sumário demonstrando como será promovida a articulação entre as abordagens e metodologias tratadas no curso de capacitação e a prática pedagógica em sala de aula, apontando os benefícios esperados do treinamento e a proposta de trabalho a ser implementada no âmbito das unidades escolares beneficiadas.

19. A alínea "h" do item IV da Cláusula Décima Sétima da Minuta de Convênio que se encontra anexo ao Memorando nº 125/2010/CGDEN/DIRPE/FNDE/MEC, encaminhado por meio do Ofício nº 9/2011/Presidência/FNDE/MEC, estabelece que a prestação de contas do convênio seja constituída, entre outros itens, por "Relatório sumário demonstrando como será promovida a articulação entre as abordagens e metodologias tratadas no curso de capacitação e a prática pedagógica em sala de aula, apontando os benefícios esperados do treinamento e a proposta de trabalho a ser implementada no âmbito das unidades escolares beneficiadas". Observa-se que o disposto na minuta absorve integralmente o texto da recomendação 9.2.2, que se encontra assim, plenamente implementada.

Recomendação 9.2.3

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

20. A alínea "b" do item II da Cláusula Terceira, Subcláusula Segunda, da Minuta de Convênio que se encontra anexo ao Memorando nº 125/2010/CGDEN/DIRPE/FNDE/MEC, encaminhado por meio do Ofício nº 9/2011/Presidência/FNDE/MEC, estabelece como obrigação do convenente, "dar ampla divulgação da ação de formação/capacitação em todas as escolas da rede pública, informando a organização do curso (horário, local, período, carga horária, programação, etc.), o período de inscrição e os critérios de seleção dos candidatos". Aqui também, o teor da recomendação 9.2.3 foi integralmente reproduzido na minuta de contrato, estando, assim, implementada.

Recomendação 9.2.4

(FNDE) Busque adequar o prazo de vigência dos convênios que tenham por objeto ações de capacitação de professores à observância do calendário escolar, de forma a permitir que os cursos possam ser ministrados, preferencialmente, durante os períodos de recesso escolar, nos meses de janeiro, fevereiro

e julho, de forma a minimizar as dificuldades de participação do professor no treinamento, sobretudo pela dupla jornada de trabalho, e também não penalizar os alunos com perda de aulas durante o ano letivo.

21. A alínea "a" do item II da Cláusula Terceira, Subcláusula Segunda, da Minuta de Convênio que se encontra anexo ao memorando nº 125/2010/CGDEN/DIRPE/FNDE/MEC, encaminhado por meio do Ofício nº 9/2011/Presidência/FNDE/MEC, estabelece como obrigação do convenente, "adequar o período do curso de formação/capacitação ao calendário escolar, de forma a permitir que o curso possa ser ministrado, preferencialmente, durante os períodos de recesso escolar". Entende-se que o disposto atende a recomendação 9.2.4, de modo que a mesma pode ser considerada implementada.

Recomendação 9.2.6

(FNDE) Exija dos convenentes, no momento da prestação de contas dos convênios destinados à formação continuada de professores, a apresentação de justificativa quando da dispensa ou inexigibilidade de licitação na contratação de empresa ou profissional para ministrar cursos ou atividades de capacitação.

22. O item VII da Cláusula Décima Sétima da Minuta de Convênio que se encontra anexo ao memorando nº 125/2010/CGDEN/DIRPE/FNDE/MEC, encaminhado por meio do Ofício nº 9/2011/Presidência/FNDE/MEC, estabelece que a prestação de contas do convênio será constituída, entre outros itens, por "cópia da homologação e adjudicação das licitações realizadas ou apresentação dos atos que justifiquem sua dispensa ou inexigibilidade, com o respectivo embasamento legal". Entende-se que esse dispositivo atende a recomendação 9.2.6, de modo que a mesma pode ser considerada como implementada.

Recomendação 9.2.9

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

23. Além das medidas informadas pelo FNDE por meio Ofício nº 359/2009/DIRPE/FNDE/MEC, de 06/04/2009, a autarquia informa que faz ampla divulgação, na internet e intranet da instituição, dos seguintes documentos: a) Manual de Assistência Financeira a projetos educacionais (publicado anualmente por meio de resoluções); b) Código de Ética dos Servidores do FNDE (Portaria nº 283, de 05/12/2008); e c) Regimento Interno e relação de unidades da autarquia. A normalização e publicidade das normas de assistência financeira, dos trâmites processuais para encaminhamento e aprovação de pleitos e orientações quanto à conduta profissional de seus servidores e colaboradores são ações que o FNDE entende como de aperfeiçoamento contínuo e que se coadunam com a presente deliberação do Acórdão 1098/2006-Plenário. O FNDE destacou ainda que, dentre essas ações,

há previsão de desenvolvimento do Manual de Monitoramento e Avaliação de Convênios, que faz parte do esforço da instituição em também aperfeiçoar suas rotinas e procedimentos de controle. Assim, por entender que ainda há medidas a serem desenvolvidas em termos de aperfeiçoamento do ambiente de controle da instituição, considera-se a recomendação 9.2.9 como em implementação.

3. Análise das deliberações relativas ao Acórdão 2414/2009 Plenário.

Recomendação 9.1.1

(Secretaria Executiva/MEC) Defina as respectivas atribuições e competências da Secretaria de Educação Básica (SEB) e da Secretaria de Educação à Distância (SEED) na execução do Pró-Letramento.

24. O FNDE editou a Resolução nº 33, de 26/06/2009, que estabelece os critérios e as normas para a concessão e o pagamento de bolsas de estudo e pesquisa no âmbito do Pró-Letramento.

25. O art. 3º da resolução define como agentes do Pró-Letramento: a) a SEB, responsável pela gestão do programa; b) a SEED, responsável pela gestão das bolsas; c) o FNDE, responsável pelo pagamento das bolsas; d) os Estados, Municípios e o Distrito Federal, como co-executores do programa; e) as instituições de ensino superior - IES, que oferecem cursos de formação continuada a distância para professores em exercício.

26. O art. 4º da resolução elenca as responsabilidades desses agentes, cabendo à SEB aquelas descritas no inciso I, alíneas "a" a "p", e à SEED as descritas no inciso II, alíneas "a" a "h". Assim, entende-se que a recomendação 9.1.1 foi implementada.

Recomendação 9.1.2

(Secretaria Executiva/MEC) Providencie, em conjunto com a SEB e a SEED, a instituição dos requisitos e critérios para concessão, manutenção, suspensão e cancelamento de pagamento das bolsas-auxílio para os beneficiários do Pró-Letramento, conforme previsto na Resolução nº 48/2006 do FNDE, definindo os fluxos de informação e controles a serem efetivados entre as unidades do MEC envolvidas com esse processo.

27. A Resolução CD/FNDE nº 33/2009 também tratou dessa questão. Em seus artigos 5º e 6º, foram instituídos os requisitos e critérios para concessão da bolsa. Os artigos 15 a 17 estabelecem as situações de suspensão e cancelamento do benefício. Assim, entende-se que, com edição desse normativo, a recomendação 9.1.2 foi implementada.

Recomendação 9.1.3

(Secretaria Executiva/MEC) A fim de atender ao princípio da especificidade e garantir maior transparência ao Orçamento Geral da União, crie ação orçamentária específica para a Universidade Aberta do Brasil e a inclua em programa orçamentário condizente com a especificidade da despesa considerada, assim como institucionalize o uso do Plano Interno Orçamentário.

28. Com relação ao Plano Interno Orçamentário foram criados os Planos PCC62B52EDN - UAB - Fomento (para Custeio e Capital) e PCC62B06EDN - UAB - Bolsas, ambos relativos ao Sistema UAB da CAPES. Nesse sentido, entende-se que essa parte da recomendação foi implementada. Contudo, apesar da previsão expressa no Plano de Ação encaminhado pela Secretaria Executiva/MEC ao Tribunal em 2009 (Ofício nº 1244/SE-GAB/MEC), não consta da revisão do Plano Plurianual - PPA de 2010 a criação de ação específica para a UAB, conforme recomendado no Acórdão 2414/2009-Plenário. Assim, considera-se essa parte da recomendação como não implementada. Desse modo, pode-se considerar que a recomendação 9.1.3 foi parcialmente implementada.

Recomendação 9.2.1

(SEB) Regule o papel das instituições de ensino superior e dos colaboradores nas articulações prévias com estados e municípios para implementação de cursos do Pró-Letramento, inclusive quanto às exigências mínimas de infra-estrutura para sua realização, mantendo no âmbito da Coordenação-Geral de Formação de Professores o controle dos processos de articulação e divulgação das ações.

29. A Resolução CD/FNDE nº 33/2009 estabelece as atribuições dos co-executores do programa Pró-Letramento (Estados, Municípios e Distrito Federal) e das IES no artigo 4º, incisos IV e V. Entende-se, portanto, que a recomendação 9.2.1 foi implementada.

Recomendação 9.2.2

(SEB) Elabore normativo que oriente a execução do Pró-Letramento em todos os seus aspectos e dê suporte regulamentar às suas ações.

30. A Resolução CD/FNDE nº 33/2009, como já mencionado, estabeleceu orientações e diretrizes para a concessão e o pagamento de bolsas de estudo e pesquisa no âmbito Pró-Letramento. Além disso, havia uma Minuta de portaria que tratava de explicitar os fundamentos e a operacionalização desse programa, que, segundo informação contida no Ofício nº 2199/2010/GAB/SEB/MEC, encontrava-se em fase de análise pela consultoria jurídica do MEC. Além disso, o Guia Geral do Programa Pró-Letramento (Anexo II do citado ofício) tem cumprido também esta função orientadora junto aos estados e municípios e às IES formadoras. Assim, entende-se que a questão foi conduzida adequadamente pela SEB e deve-se considerar a recomendação 9.2.2 como implementada.

Recomendação 9.2.3

(SEB) Explicita as atribuições e o perfil dos tutores previstos na Resolução FNDE nº 48/2006 e no Guia Geral do Pró-Letramento.

30. As atribuições e o perfil dos tutores foram explicitados no parágrafo único do art. 5º da Resolução CD/FNDE nº 33/2009. Assim, a recomendação 9.2.3 encontra-se implementada.

Recomendação 9.2.4

(SEB) Em conjunto com os centros de formação que compõem a Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica, proceda à avaliação do conteúdo dos fascículos, à suficiência da carga-horária da programação do treinamento dos tutores e à adequação do material didático ao perfil dos professores cursistas no âmbito do Pró-Letramento.

31. Segundo informa o Ofício nº 2199/2010/GAB/SEB/MEC, foram realizadas diversas reuniões de trabalho, a partir de 2009, para tratamento dessa recomendação do TCU. Os relatórios das IES apontam, segundo o ofício supracitado, os pontos que precisam de aperfeiçoamento. A SEB relatou que esses pontos já estão sendo modificados no ciclo do Programa de 2010-2011. Os principais pontos já identificados são os seguintes: a) revisão da carga horária presencial e a distância na formação dos tutores; b) revisão do material didático e do próprio programa, em desenvolvimento e com agenda 2010-2011; c) indicação de formação dos professores com tempo de serviço acima de 10 anos, e de criação do ciclo de alfabetização com acompanhamento nessas classes, pelo mesmo professor; d) indicação do Pro-Letramento Fase II, para municípios com professores tutores formados e com novas turmas de professores cursistas.

32. Assim, dadas as iniciativas adotadas pela SEB, considera-se que a recomendação 9.2.4 foi implementada. Entende-se, todavia, que o processo de avaliação e revisão do conteúdo deva ser contínuo, não se exaurindo num momento específico.

Recomendação 9.2.5

(SEB) Institua estratégia de distribuição do material didático para os cursos do Pró-Letramento que permita manter o controle do envio e do recebimento desse material e garantir que os participantes do programa o recebam tempestivamente ao início dos programas de formação.

33. Por meio do Ofício Seprog/TCU nº 215/2010 foi solicitada descrição detalhada do controle do envio e do recebimento do material didático para os cursos do Pró-Letramento, com cópia dos normativos correspondentes. Em resposta à solicitação do Tribunal, a SEB, por meio do Ofício nº 2199/2010/GAB/SEB/MEC, informou que a produção e distribuição do material pedagógico do programa passaram a ser realizadas com base no levantamento da demanda por formação, que é concluído com um ano de antecedência do início do curso, prazo esse necessário e suficiente para que o material seja disponibilizado tempestivamente. Além disso, foi informado que o controle da entrega do material pedagógico do programa aos destinatários é feito com base nos seguintes documentos: as notas de simples remessa emitidas pela empresa, o termo de recebimento ou o relatório de entregas dos Correios.

34. Ademais, a SEB mencionou que está realizando um trabalho de mapeamento de processos em que se busca aperfeiçoar ainda mais esse acompanhamento da entrega e do recebimento do material didático. Diante das informações apresentadas, entende-se que houve uma preocupação do gestor quanto ao atendimento da deliberação do TCU, tendo em vista as medidas adotadas para o aprimoramento

no controle da produção e distribuição do material didático, bem como pelas novas medidas que estão sendo pensadas com a mesma finalidade. Assim, considera-se a recomendação 9.2.5 como implementada.

Recomendação 9.2.6

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

35. Relativamente às atribuições e responsabilidades de cada ator envolvido na execução do Pró-Letramento, entende-se que estas estão definidas na Resolução CD/FNDE nº 33/2009. Além disso, como informado no Ofício nº 2199/2010/GAB/SEB/MEC, há uma minuta de portaria sendo internamente tramitada no MEC que regulamenta essa questão.

36. No tocante ao acompanhamento das ações do Pró-Letramento, o Anexo V do Ofício nº 2199/2010/GAB/SEB/MEC encaminhado ao Tribunal apresenta um Roteiro de Relatório de Monitoramento da execução dos projetos e detalhamento das metas físicas do programa. Segundo informou a SEB, esse relatório é preenchido e encaminhado pelas instituições parceiras ao MEC.

37. A SEB informou ainda que a minuta de portaria que regulamentará o Pró-Letramento define a criação de um Comitê Gestor do programa em cada estado. A expectativa da Secretaria é de que com a criação desses comitês seja possível identificar precocemente os problemas que afetam a execução do programa.

38. Entende-se que as iniciativas descritas pela gestora da SEB vão ao encontro do que foi explicitado pela deliberação do TCU, contudo, tendo em vista que havia pendência quanto à edição da portaria que regulamentaria o Pró-Letramento, considera-se a recomendação 9.2.5 como em implementação.

Recomendação 9.3.1

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

39. A Cláusula Segunda do modelo de Acordo de Cooperação Técnica, encaminhado em anexo ao Plano de Ação (Anexo II) pelo Ofício nº 1244/2009/SE-GAB/MEC, apresenta as responsabilidades dos atores envolvidos nas ações relativas à UAB.

40. Constatou-se, em pesquisa à Internet, que o portal da UAB foi reestruturado no final de 2010, com o objetivo de atender à recomendação em questão. Além do Portal da UAB, a Capes dispõe de

outros dois sistemas de disseminação da informação que se encontram a disposição do corpo discente, coordenadores de polos e demais atores participantes do sistema UAB, que são o SISUAB (sistema de gestão) e o ATUAB (interface de comunicação).

41. O Memorando nº 663-DED/CAPES, de 05/11/2010, relata que, em conjunto com a Diretoria de Educação a Distância - DED/CAPES, as instituições participantes do sistema UAB realizaram uma série de adequações no Formulário de Qualificação dos Polos, instrumento utilizado na supervisão dos polos de apoio presencial. Esse formulário encontra-se no SISUAB e contém os seguintes grupos de informações: i) dados cadastrais do polo; ii) dados do mantenedor; iii) relação de cursos ofertados, com o número de vagas anuais, quantidade de alunos matriculados e quantidade de tutores; iv) discriminação das doações feitas pelo MEC ao polo; v) recursos humanos, infraestrutura, laboratórios e recursos tecnológicos disponíveis no polo; vi) questões avaliativas do polo aplicadas junto aos alunos (Anexo I do Memorando DED/CAPES nº 663/2010).

Ante o exposto, entende-se que a recomendação 9.3.1 encontra-se implementada.

Recomendação 9.3.2

(CAPES) Institua sistemática de avaliação periódica do funcionamento do Sistema UAB, incluindo a publicação de relatórios técnicos anuais, que aborde, entre outros aspectos, o cumprimento dos seus objetivos, em particular o definido no inciso V do art. 1º do Decreto nº 5.800, de 8/6/2006, e informações sobre o seu funcionamento, a exemplo dos recursos aplicados, da distribuição geográfica dos polos e dos cursos por microrregião, da quantidade de vagas ofertadas e do número de alunos matriculados.

43. O Plano de Ação encaminhado pelo Ofício nº 1244/2009/SE-GAB/MEC informa que o SISUAB dispõe de módulo que permite o acompanhamento e a avaliação de todos os aspectos dos polos. Além disso, foi informado que já haviam sido realizadas 220 avaliações diagnósticas nos polos. Também foi encaminhado um Modelo de Instrumento de Avaliação de Polos (Anexo III do citado Plano de Ação). Nesse modelo, observa-se a preocupação em diagnosticar a infraestrutura, os recursos tecnológicos e humanos, bem como os procedimentos e a percepção dos alunos em relação aos mesmos. Essas informações são registradas no SISUAB.

44. Ademais, foi informado no Ofício nº 484/2010/PR/CAPES que estão em fase de execução visitas técnicas aos polos coordenadas pela SEED, que é o órgão que responde legalmente pela supervisão e regulação da educação a distância pública e privada no país. Foi encaminhado, no Anexo II do Memorando DED/CAPES nº 663/2010, relatório parcial contendo o conceito atribuído pela SEED aos polos supervisionados.

45. Tendo em vista a adoção de instrumentos de diagnósticos mais abrangentes e de um plano de fiscalização mais ostensivo coordenado pela SEED, entende-se que a recomendação 9.3.2 foi implementada.

Recomendação 9.3.4

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

46. O Formulário de Qualificação dos Polos, Anexo I do Memorando DED/CAPES nº 663/2010, apresenta itens relativos aos recursos tecnológicos do polo, em especial as condições de telecomunicações (questões contidas no item 8 do referido formulário). Também estão presentes, perguntas detalhadas relativas ao material didático disponibilizado e às atividades ali desempenhadas. Com relação ao sistema de tutoria a distância, consta um item no qual se pede para o aluno avaliá-lo, numa escala que vai de ruim a excelente, mais um espaço para comentários (item 12.1.11. do referido formulário).

47. Tendo em vista que o preenchimento e atualização dessas informações contribui para aperfeiçoar o processo de monitoramento dos polos, entende-se que a adoção do Formulário de Qualificação dos Polos se coaduna com o objetivo da recomendação 9.3.4, motivo pela qual se considera a deliberação como implementada.

Recomendação 9.3.5

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

48. A versão 2.0 do SISUAB, que entrou em operação no início de 2011, possui módulo de controle quantitativo da matrícula de estudantes, da evasão, da repetência e do desempenho dos alunos, atendendo, assim, a recomendação 9.3.5. Portanto, considera-se a recomendação implementada.

Recomendação 9.3.6

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

49. Além disso, por meio do Ofício nº 484/2010, a CAPES informou que a responsabilidade pela gestão operacional e acadêmica do Pró-Licenciatura cabe à SEED. Nesse mesmo documento, foi encaminhada, em anexo, Resolução do FNDE que normatiza e estabelece as orientações e diretrizes de apoio financeiro à execução de projetos de cursos de licenciatura na modalidade de educação a distância, referentes ao Programa Pró-Licenciatura. O capítulo II da Resolução dispõe sobre os participantes do programa e suas obrigações, os quais compreendem a SEED (inciso I, alíneas "a" a "g"), FNDE (inciso II, alíneas "a" a "g"), IES (inciso III, alíneas "a" a "f") e secretarias estaduais e municipais de educação (inciso IV, alíneas "a" a "c").

50. No Plano de Ação que acompanha o Ofício nº 1244/2009/SE-GAB/MEC, foi elucidada a questão da regularização do trâmite de repasse de recursos. No Relatório de Gestão da SEED - Exercício 2008 há um tópico que descreve as disfunções estruturais ou situacionais que impactaram o resultado obtido na concessão de bolsas de cinco programas gerenciados pelo MEC, entre eles o Pró-Licenciatura. O motivo dos atrasos apontados pela auditoria do TCU foi assim descrito no relatório de gestão:

A mudança de gestão de sistema de gerenciamento de bolsas entre MEC e FNDE implicou em problemas de ordem técnica, causando alguns atrasos nos pagamentos, porém, estas falhas estão sendo sanadas e o pagamento das bolsas está sendo normalizado.

51. No Relatório de Gestão da SEED - Exercício 2009, essa situação deixou de ser relatada, sinalizando que o problema foi resolvido.

52. Ante os esclarecimentos apresentados pelos gestores, considera-se implementada a recomendação 9.3.6."

6. Concluindo o exame da presente matéria o AUFC apresentou propostas de encaminhamento deste processo no sentido de que:

1) fosse dado por encerrado o ciclo de monitoramentos do Acórdão nº 1098/2006-Plenário, considerando as seguintes constatações:

cumpridos os itens 9.4.1 e 9.6;

implementados os itens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.1.4, 9.1.5, 9.1.6, 9.1.7, 9.1.8, 9.1.9, 9.1.11, 9.2.1, 9.2.2, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.6; 9.2.7, e 9.3;

em implementação o item 9.2.9;

não implementado o item 9.1.10;

deixaram de ser aplicáveis os itens 9.2.5; 9.2.8; e 9.4.2;

2) fosse dado por encerrado o ciclo de monitoramentos do Acórdão nº 2414/2009-Plenário, considerando:

cumprido o item 9.4;

implementados os itens 9.1.1, 9.1.2, 9.2.1, 9.2.2, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5, 9.3.1, 9.3.2, 9.3.4, 9.3.5 e 9.3.6;

em implementação o item 9.2.6;

parcialmente implementado o item 9.1.3;

7. O Auditor sugeriu ainda o encaminhamento de cópia do Acórdão que venha a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, e do inteiro teor do relatório de monitoramento em apreço para os seguintes destinatários: a) Ministro de Estado da Educação; b) Presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); c) Secretária de Educação Básica; d) Presidente da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); e) Presidente da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados; e f) Presidente da

Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, arquivando-se os autos na Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo.

8. O Diretor da Seprog e a Assessora daquela unidade técnica manifestaram-se de acordo com as propostas do Auditor para encaminhamento dos autos.

É o relatório

Voto

Examina-se, nesta oportunidade, o resultado do monitoramento decorrente da auditoria operacional levada a efeito na ação Apoio à Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental (TC 012.485/2005-3), vinculada ao programa Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica, gerenciada pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação - SEB/MEC.

2. Preliminarmente, importa ressaltar que a diferença entre o trabalho destinado à avaliação de programas de governo das demais auditorias executadas pelo Tribunal está na forma de ação adotada. Conforme se pode observar, no caso sob enfoque, procurou-se elaborar um verdadeiro diagnóstico da matéria examinada, considerando não apenas um, mas todos os ângulos possíveis dos achados da auditoria com o objetivo de apontar os aspectos positivos e os negativos existentes. A partir daí, buscou-se caracterizar a natureza dos problemas detectados a fim de indicar as medidas que deverão ser tomadas pelos setores responsáveis com vistas a solucionar ou minimizar os principais obstáculos. Nessa linha de enfoque é fundamental realçar as práticas consideradas seguras e acertadas para que sejam intensificadas em benefício do constante aperfeiçoamento do programa objeto da auditoria.

3. A intenção desta Corte de Contas ao realizar atividade desta natureza é, acima de tudo, apoiar as iniciativas governamentais meritórias e contribuir, dentro da sua área de atuação, para que os programas avaliados e considerados importantes alcancem os melhores resultados possíveis.

4. Passando ao mérito da matéria em apreço, diante das detalhadas informações transcritas no relatório que antecede a este voto, registre-se que o presente trabalho encerra o ciclo de monitoramento das deliberações desta Corte de Contas, referentes ao Acórdão 1098/2006-Plenário, acerca da Auditoria Operacional realizada, em 2005, na ação Apoio à Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental (TC 012.485/2005-3). Além disso, foram monitoradas as deliberações do Acórdão nº 2414/2009-Plenário, resultantes do 1º monitoramento (TC 011.492/2008-8).

5. Conforme foi ressaltado, o primeiro monitoramento teve seu escopo ampliado, buscando acompanhar as novas diretrizes da política de formação continuada de professores. Nessa linha, buscou-se, especialmente, abranger as ações relativas à Universidade Aberta do Brasil - UAB. Assim, restou demonstrado que as deliberações decorrentes do Acórdão nº 2414/2009 Plenário não se sobrepõem às do Acórdão 1098/2006-Plenário.

6. A unidade técnica ressaltou, ainda, que para se medir o grau de implementação das deliberações dos Acórdãos citados, foram criados seis níveis de classificação das recomendações, a saber:

- 1) Implementada/Cumprida;
- 2) Em implementação;
- 3) Parcialmente Implementada;
- 4) Não Implementada;
- 5) Deixou de Ser Aplicável; e
- 6) Não foi possível manifestar opinião.

7. A classificação "Parcialmente Implementada" agrupa as recomendações que foram objeto de adoção de alguma medida, não havendo perspectiva de adoção de outras medidas, mas os resultados não foram considerados suficientes. Já a classificação "Em Implementação" abrange as recomendações que já foram objeto de algumas medidas e que ainda estão sendo trabalhadas pelo gestor.

8. Quanto ao atendimento aos itens do Acórdão 1098/2006-Plenário, a Tabela 3 abaixo apresenta a situação de implementação das deliberações do TCU relativas ao citado acórdão, tanto à época do primeiro monitoramento, (dezembro de 2008), quanto à época do presente monitoramento, finalizado em abril de 2011, segundo informações trazidas pelos gestores.

Tabela 3 - Comparativo da situação de implementação/cumprimento das deliberações do Acórdão nº 1098/2006-Plenário, por item, em 2008 e 2010.

Situação das deliberações

Itens do acórdão em dezembro/2008 Percentual Itens do acórdão em dezembro/2010

Percentual

Cumprida 9.4.1; 9.6 8% 9.4.1; 9.6 4%

Implementada 9.1.1; 9.1.2; 9.1.3; 9.1.4; 9.1.5; 9.1.6; 9.1.7; 9.1.8; 9.1.11; 9.2.3; 9.2.7; 9.3 47% 9.1.1; 9.1.2; 9.1.3; 9.1.4; 9.1.5; 9.1.6; 9.1.7; 9.1.8; 9.1.9, 9.1.11; 9.2.1, 9.2.2, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.6; 9.2.7; 9.3 71%

Em implementação 9.2.2; 9.2.9 8% 9.2.9 4%

Parcialmente implementada 9.2.1 4% - 0%

Não implementada 9.1.9; 9.1.10; 11% 9.1.10 4%

Deixou de ser aplicável 9.2.5; 9.2.8; 9.4.2 11% 9.2.5; 9.2.8; 9.4.2 13%

Não foi possível manifestar opinião 9.2.4; 9.2.6 11% - 0%

9. Não constam da tabela acima, tendo em vista que não foram objeto de monitoramento, os seguintes itens do Acórdão 1098/2006-Plenário: a) 9.6 (Plano de Ação), já cumprida; b) 9.7 e 9.8, que tratam de providências internas para a constituição de grupo de contato e o envio de cópia do acórdão, relatório e voto para os interessados; c) 9.5, por se tratar de medida a ser adotada no âmbito interno da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, nos seus procedimentos fiscalizatórios,

não estando, portanto, diretamente relacionados com as medidas saneadoras dos problemas apontados pela auditoria.

10. O monitoramento em apreço, realizado cerca de cinco anos após apreciação da auditoria operacional, demonstrou que o percentual das deliberações do Acórdão 1098/2006-Plenário consideradas como implementadas elevou-se de 55% para 80%, sendo que três recomendações (13%) deixaram de ser aplicáveis em razão das mudanças de concepção das ações.

11. No que tange ao atendimento dos itens constantes do Acórdão 2414/2009-Plenário, a Tabela 4 abaixo demonstra a situação em que se encontram, senão vejamos:

Tabela 4 - Situação de implementação das deliberações do Acórdão TCU nº 2414/2009-Plenário, por item, em 2010.

Situação das deliberações Itens do acórdão em dezembro/2010 Percentual

Cumprida 9.4 7%

Implementada 9.1.1; 9.1.2; 9.2.1; 9.2.2; 9.2.3; 9.2.4; 9.2.5; 9.3.1; 9.3.2; 9.3.4; 9.3.5; 9.3.6
79%

Em implementação 9.2.6 7%

Parcialmente implementada 9.1.3 7%

Não implementada - 0%

Deixou de ser aplicável - 0%

Não foi possível manifestar opinião - 0%

Obs: ao se numerar os itens do acórdão 2414/2009-Plenário, foi "pulado" o de nº 9.3.3.

12. Por outro lado, também não foram objeto de monitoramento e por isso não constam da Tabela 4 os seguintes itens do Acórdão 2.414/2009-Plenário: a) a determinação 9.4 (Plano de Ação), já cumprida com o encaminhamento do Ofício nº 1244/2009/SE-GAB/MEC; b) o item 9.5, que trata de providências internas para o envio de cópia do acórdão, relatório e voto para os interessados.

13. Assim, restou apurado que o número de deliberações implementadas, isto é, devidamente cumpridas em relação ao Acórdão nº 2414/2009 Plenário, também é bastante elevado, cerca de 86% (oitenta e seis por cento).

14. Dessa forma, os resultados apresentados nas Tabelas 3 e 4 mostram um bom nível de atendimento das deliberações e o compromisso dos gestores em acatar as medidas propostas pelo Tribunal.

15. Diante do exposto, acolho as propostas de encaminhamento apresentadas pela Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - Seprog, louvando o cuidadoso trabalho de monitoramento realizado por aquela unidade especializada.

Isso posto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 29 de junho de 2011.

VALMIR CAMPELO

Ministro-Relator

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Monitoramento dos Acórdãos nºs 1098/2006-Plenário e 2.414/2009 - Plenário, na "Ação de Apoio à Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental" vinculada ao programa de "Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica", que está sob a responsabilidade e gerenciamento da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação - SEB/MEC.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. dar por encerrado o ciclo de monitoramento do Acórdão nº 1.098/2006-TCU-Plenário, considerando que foram cumpridos os itens 9.4.1 e 9.6; foram implementados os itens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.1.4, 9.1.5, 9.1.6, 9.1.7, 9.1.8, 9.1.9, 9.1.11, 9.2.1, 9.2.2, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.6; 9.2.7, e 9.3; está em implementação o item 9.2.9; não foi implementado o item 9.1.10; e deixaram de ser aplicáveis os itens 9.2.5; 9.2.8; e 9.4.2;

9.2. dar por encerrado o ciclo de monitoramento do Acórdão nº 2.414/2009-TCU-Plenário, considerando que foi cumprido o item 9.4; foram implementados os itens 9.1.1, 9.1.2, 9.2.1, 9.2.2, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5, 9.3.1, 9.3.2, 9.3.4, 9.3.5 e 9.3.6; está em implementação o item 9.2.6; e está parcialmente implementado o item 9.1.3;

9.3. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, bem como do Relatório de Auditoria de Monitoramento da Seprog ao Ministro de Estado da Educação; ao Presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); à Secretária de Educação Básica; ao Presidente da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); ao Presidente da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados; e ao Presidente da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal;

9.4. arquivar os autos

Quorum

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo (Relator), Ubiratan Aguiar, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e José Jorge.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira

Publicação

Ata 25/2011 - Plenário

Sessão 29/06/2011

Dou 05/07/2011