



Tribunal de Contas da União

Sumários Executivos. Nova Série

Avaliação da Ação Apoio à Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental

Relator
Ministro Valmir Campelo

Brasília, Brasil

2006

© Copyright 2006, Tribunal de Contas da União
Impresso no Brasil / Printed in Brazil

<www.tcu.gov.br>

Para leitura completa do Relatório, do Voto e do Acórdão n. 1098/2006 - TCU
– Plenário, acesse a página do TCU na Internet, no seguinte endereço:

<www.tcu.gov.br/avaliacaodeprogramasdegoverno>

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Avaliação da Ação Apoio à Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental / Tribunal de Contas da União ; Relator Ministro Valmir Campelo. – Brasília : TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2006.

44 p. – (Sumários Executivos. Nova Série ; 10)

1. Formação profissional. 2. Professor de ensino fundamental. 3. Programa de governo, avaliação. I. Ação Apoio à Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental (Brasil). II. Título. III. Série.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Ministros

Guilherme Palmeira, Presidente
Walton Alencar Rodrigues, Vice-Presidente
Marcos Vinícios Vilaça
Valmir Campelo
Ubiratan Aguiar
Benjamin Zymler
Augusto Nardes

Auditores

Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa

Ministério Público

Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral
Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral
Maria Alzira Ferreira, Subprocuradora-Geral
Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador
Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora
Júlio Marcelo de Oliveira, Procurador
Sérgio Ricardo C. Caribé, Procurador

RESPONSABILIDADE EDITORIAL

Secretário-Geral de Controle Externo

Rosendo Severo dos Anjos Neto

Secretária de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa

Diretora da 1ª Diretoria Técnica da Seprog

Patrícia Maria Corrêa

Gerente do Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo com Foco na Redução da Desigualdade Social (CERDS)

Glória Maria Merola da Costa Bastos

Equipe de Auditoria

Célio da Costa Barros

Georges Marcel de Azeredo Silva

Juliana Montenegro de Oliveira Matos

Maria do Carmo Galvão do Amaral

Paulo Gomes Gonçalves (coordenador)

Patrícia Maria Corrêa (supervisora)

Projeto gráfico

Grupodesign

Capa e editoração

Editora do TCU

Revisão de texto

Marília de Moraes Vasconcelos Silva

Foto da capa

Equipe de Auditoria

Endereço para contato e solicitação de exemplares

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação

de Programas de Governo (Seprog)

SAFS, Quadra 4, Lote 1

Edifício Anexo I, Sala 456

70042-900 – Brasília-DF

<seprog@tcu.gov.br>

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO; 7

A AÇÃO DE FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES DO ENSINO FUNDAMENTAL; 9

O que foi avaliado pelo TCU; 11

Por que foi avaliado; 12

Como se desenvolveu o trabalho; 13

Recursos federais alocados à ação; 15

O QUE O TCU ENCONTROU; 16

Impacto do treinamento; 16

Adequação e qualidade dos cursos ministrados; 21

Elaboração dos projetos educacionais e equidade de atendimento; 25

Processo de avaliação e monitoramento dos projetos educacionais; 29

Boas práticas identificadas; 31

O QUE PODE SER FEITO PARA MELHORAR O DESEMPENHO DA AÇÃO; 32

BENEFÍCIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES DO TCU PARA A AÇÃO; 32

ACÓRDÃO N° 1098/2006 – TCU – PLENÁRIO; 35

APRESENTAÇÃO

Esta série de sumários executivos editados pelo Tribunal de Contas da União tem por objetivo divulgar os principais resultados das avaliações de programas governamentais realizadas pelo TCU. As publicações contêm, de forma resumida, aspectos importantes verificados durante as auditorias, recomendações para melhorar o desempenho do programa e boas práticas identificadas.

O foco das avaliações é a verificação do desempenho das ações governamentais, a partir de análises sistemáticas de informações sobre características, processos e resultados de cada programa ou ação, utilizando critérios fundamentados, com o objetivo de subsidiar os mecanismos de responsabilização por desempenho e contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública nas três esferas de governo.

Pretende-se, com a divulgação desses trabalhos, oferecer aos parlamentares, aos órgãos governamentais, à sociedade civil e às organizações não-governamentais informações suficientes e fidedignas para que possam exercer o controle das ações de governo.

Este número traz as principais informações sobre a avaliação realizada na Ação Apoio à Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental, de responsabilidade do Ministério da Educação e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. O respectivo processo (TC 012.485/2005-3) foi apreciado em sessão do Plenário de 5/7/2006, sob a relatoria do Ministro Valmir Campelo.

Guilherme Palmeira
Ministro-Presidente

A AÇÃO DE FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES DO ENSINO FUNDAMENTAL

O TCU realizou, entre agosto e novembro de 2006, auditoria com o intuito de avaliar a ação de Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental. De acordo com a Lei nº 10.933/2004, que instituiu o Plano Plurianual para o quadriênio 2004-2007, a ação tem como finalidade “assegurar aos professores do ensino fundamental as condições para a reflexão sobre a prática pedagógica visando melhor qualidade da educação”.

Tabela 1: Total de funções docentes do ensino fundamental e percentual por grau de formação - Brasil e grandes regiões - 2004

Séries Iniciais: 1ª a 4ª série	Total de docentes	%	Formação			
			Fundamental		Médio completo	Superior completo
			Incompleto	Completo		
Brasil	822.701	100,0%	0,32%	1,07%	57,08%	41,53%
Urbana	613.068	74,5%	0,07%	0,49%	49,21%	50,22%
Rural	209.633	25,5%	1,05%	2,77%	80,08%	16,10%
Norte	77.854	9,5%	0,92%	1,92%	81,66%	15,49%
Nordeste	268.805	32,7%	0,49%	1,84%	72,45%	25,23%
Sudeste	302.515	36,8%	0,09%	0,34%	45,87%	53,71%
Sul	115.255	14,0%	0,12%	0,69%	41,46%	57,73%
Centro-Oeste	58.272	7,1%	0,34%	1,01%	42,43%	56,22%

Séries Finais: 5ª a 8ª série	Total de docentes	%	Formação			
			Fundamental		Médio completo	Superior completo
			Incompleto	Completo		
Brasil	835.441	100,0%	0,03%	0,16%	19,66%	80,15%
Urbana	734.670	87,9%	0,02%	0,12%	15,39%	84,47%
Rural	100.771	12,1%	0,06%	0,46%	50,82%	48,66%
Norte	58.339	7,0%	0,05%	0,29%	43,17%	56,48%
Nordeste	233.300	27,9%	0,04%	0,25%	36,02%	63,69%
Sudeste	341.953	40,9%	0,01%	0,06%	7,68%	92,25%
Sul	136.251	16,3%	0,03%	0,16%	10,56%	89,25%
Centro-Oeste	65.598	7,9%	0,04%	0,29%	21,97%	77,70%

Fonte: IPEA.

Segundo levantamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 1,5% dos docentes que atuam nas séries iniciais do ensino fundamental não possuem ensino médio, e esse número sobe para 3,8% quando considerada apenas a zona rural (Tabela 1). Com relação aos professores que atuam nas séries de 5^a a 8^a, 80,2% possuem curso superior, entretanto, esse percentual é bastante inferior – 48,7% – se considerados isoladamente os professores da zona rural (IPEA, 2005¹).

A Lei n° 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB) define, no inciso III do art. 63, que as instituições formativas deverão manter “programas de formação continuada para os profissionais de educação dos diversos níveis”. Já o inciso II do art. 67 estabelece que “os sistemas de ensino deverão promover aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim”. Nesse sentido, realizar aporte financeiro, mediante convênio, aos projetos educacionais de capacitação de professores demandados pelos sistemas estaduais e municipais de ensino, bem como assessoramento e acompanhamento técnico, constitui uma das medidas previstas pelo Ministério da Educação nos instrumentos de planejamento orçamentário do Governo Federal (Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA).

Pretende-se, assim, que a formação ministrada aos professores que lecionam em escolas públicas de ensino fundamental, que prevê uma carga horária que pode variar entre 80 e 120 horas/aula, desenvolva nesses profissionais aptidões de cunho psicomotor, cognitivo e comportamental, dimensões estas voltadas à melhoria da qualidade das suas aulas e do aprendizado dos seus alunos.

¹ INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS - IPEA. Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise. Anexo Estatístico n° 10. Brasília: Fevereiro de 2005.

A ação objeto desta avaliação é executada de forma descentralizada, por estados e municípios, que devem, preliminarmente, apresentar projeto educacional à SEB/MEC e não possuírem restrições legais e documentais que impossibilitem sua habilitação ao recebimento de transferências voluntárias da União. Considerando as disponibilidades orçamentárias e os critérios de priorização de atendimento, os proponentes que forem habilitados e tiverem os Planos de Trabalho aprovados, na íntegra ou com as revisões de mérito demandadas pelo Ministério da Educação, assinam convênio com o FNDE. Os convenientes, por sua vez, contratam entidades/profissionais para a realização dos cursos e atividades de formação, devendo, de acordo com as exigências legais, elaborar e apresentar as prestações de contas finais dos recursos recebidos e aplicados.

O que foi avaliado pelo TCU

O presente trabalho investigou o impacto da formação recebida, a partir da perspectiva do beneficiário, na mudança de seu comportamento na concepção e condução da prática educativa. Também foi levantado que condições estão ou podem vir a comprometer o alcance dos objetivos da ação, considerando dimensões de análise como equidade, qualidade, transparência e adequação dos controles internos. A mensuração da efetividade da ação na melhoria do planejamento e da prática didático-pedagógica, tanto para o profissional docente como para o ambiente escolar, mereceu atenção especial por parte da auditoria, haja vista a insuficiência de avaliações de desempenho realizadas pelos gestores públicos.

Por que foi avaliado

O processo formativo de professores aponta para a necessidade cada vez maior de valorizar os saberes docentes, em especial quanto ao planejamento e à prática didático-pedagógica, por meio do aprendizado e da reflexão a respeito das tarefas ligadas ao ensino e ao ambiente escolar. O processo permanente de desenvolvimento profissional a que os professores estão submetidos envolve a formação inicial e a formação continuada. A diferença essencial entre esses dois processos é que a formação continuada ocorre com o professor já no exercício de suas atividades (COLCLOUGH, 2004²).

Segundo PIERRENOUD (2000³), uma vez construída, nenhuma competência permanece adquirida por simples inércia. Deve, no mínimo, ser conservada por seu exercício regular. O exercício e o treino poderiam bastar para manter competências essenciais se a escola fosse um mundo estável. Daí a necessidade de uma formação contínua, que ressalta o fato de que os recursos cognitivos mobilizados pelas competências devem ser atualizados, adaptados às condições de trabalho em evolução. Concluir o magistério ou a licenciatura, portanto, é apenas uma das etapas do longo processo de capacitação que não pode ser interrompido.

À luz dessas considerações, e tendo em conta o ineditismo desse tipo de fiscalização no âmbito dos controles interno e externo, ao avaliar a ação de Apoio à Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental, este Tribunal busca contribuir para o aprimoramento de seus processos e produtos, identificando e propondo medidas para minimizar os riscos que possam afetar o seu desempenho.

² COLCLOUGH, Christopher. Educação para Todos - Relatório Conciso. Brasil: UNESCO, 2004.

³ PIERRENOUD, P. Dez novas competências para ensinar. Porto Alegre: Artes Médicas Sul; 2000.

Como se desenvolveu o trabalho

A estratégia metodológica utilizada durante a execução da auditoria compreendeu pesquisa amostral não probabilística, visita de estudo, verificação de sistemas de controles internos, análise documental e consulta de dados secundários. A abrangência da análise se deteve aos convênios assinados em 2004, cujo universo foi de 333 e, destes, a amostra da pesquisa selecionou 74 municípios. A Tabela 2 apresenta a configuração final da pesquisa quantitativa.

Tabela 2: Configuração final da amostra da pesquisa amostral não probabilística (Brasil – convênios 2004)

Ator entrevistado	Total de questionários aplicados ¹	Total de questionários tabulados ²	
Beneficiário de curso de formação continuada	5.442	2.693	49,5%
Gestor de escola (diretor ou coordenador pedagógico)	1.048	491	46,9%
Gestor de educação	74	63	85,1%

1. Somatório dos questionários enviados pelo correio para a residência do beneficiário e dos aplicados durante as visitas de estudo.
2. Foram excluídos da contabilização aqueles questionários devolvidos pelos Correios por problemas no endereço do destinatário e aqueles que retornaram após o prazo de encerramento da digitação.

A pesquisa amostral não probabilística contemplou o encaminhamento, por via postal, de questionário estruturado a beneficiários de curso de formação continuada, gestores de escolas da rede pública de ensino fundamental e gestores de secretarias municipais de educação. A categorização das questões focou sete pontos: i) perfil dos beneficiários; ii) planejamento e logística dos cursos; iii) ambiente e recursos de aprendizagem adotados durante o treinamento; iv) resultados do curso no comportamento e na atividade profissional do professor; v) interferência do treinamento no ambiente escolar; vi) processo de elaboração dos projetos educacionais e contratação dos cursos; vii) instrumentos de controle e supervisão da ação. Ressalte-se que foi garantida a confidencialidade das respostas para os beneficiários e gestores de escolas, uma vez que os respondentes não se identificaram no questionário.

A escala de autopercepção adotada pela pesquisa foi constituída por 5 opções de resposta, que não admitiam marcações múltiplas, onde o entrevistado manifestava seu grau de concordância com cada item (assertiva) apresentado. Associou-se a cada ponto um valor numérico, onde para as extremidades foram associados os valores “1” (discordância plena) e “5” (concordância plena), de tal forma que as opiniões dos entrevistados foram traduzidas por freqüências e médias ponderadas. Os resultados foram agrupados em dois intervalos, segundo critérios definidos pela auditoria:

- a. Avaliação considerada “Satisfatória” - média do item igual ou superior a 4; e mínimo de 80% dos beneficiários entrevistados com opinião favorável sobre o item – pontos 4 ou 5 da escala de percepção.
- b. Avaliação considerada “Não Satisfatória” - média do item inferior a 4; ou menos de 80% dos beneficiários entrevistados com opinião favorável sobre o item – pontos 4 ou 5 da escala de percepção.

Para a realização das visitas de estudo, foram selecionados 21 municípios nos estados do Ceará, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Piauí e Santa Catarina, levando-se em consideração os seguintes critérios: a) número de convênios celebrados por estado em 2004; b) volume de recursos repassados por estado em 2004, em termos absolutos e *per capita* professor; c) relatos de boas e más práticas; d) rendimento escolar dos alunos do ensino fundamental (taxa de abandono + taxa de reprovação) dos municípios atendidos; e) proximidade dos municípios com a capital, de forma a ampliar a amostra e facilitar os deslocamentos terrestres. A visita de estudo, realizada durante o período de 17 a 28/10/2005, contemplou grupo focal com professores, aplicação de roteiro de verificação de convênios e entrevista com gestores municipais de educação.

Por fim, ressalte-se que parte das informações e documentos relevantes para a execução da auditoria foram coletadas por meio de ofício e entrevistas com gestores e técnicos do FNDE (setores de auditoria, monitoramento, convênios, prestação de contas e procuradoria) e da SEB/MEC (gerência da ação e coordenação de assuntos educacionais).

O projeto de auditoria, assim como as conclusões, evidências e recomendações resultantes da avaliação, foram objeto de discussão em painéis de referência realizados no TCU, que contaram com a presença de especialistas na área educacional.

Recursos federais alocados à Ação

Entre 2000 e 2002 a ação de formação continuada de professores do ensino fundamental apresentou níveis de execução orçamentária e financeira acima de 97,0% em relação aos créditos consignados na Lei Orçamentária Anual – LOA (Tabela 3). Em 2003, a ação sofreu redução na dotação originalmente aprovada na LOA, devido à abertura de crédito orçamentário cancelando 50,0% dos recursos (R\$ 6,0 milhões), o que dissimula o alto percentual de execução apontado. Já o exercício de 2004 apresentou a menor execução financeira do período, no patamar de 65,9%, reflexo, em parte, pela intempestividade da publicação da Resolução FNDE/CD n° 5, ocorrida em 19/3/2004, que gerou um prazo exíguo para a apresentação e aprovação dos projetos educacionais, haja vista que, pelo fato de ser ano eleitoral, o período de celebração de convênios ficou limitado ao mês de junho. Outro fator que contribuiu para a baixa execução orçamentária foram os limites de movimentação e empenho de recursos orçamentários, que impossibilitou ao MEC atender parte dos projetos aprovados. Esse contingenciamento também afetou parte da dotação aprovada para 2005.

Tabela 3: Série histórica da execução orçamentária e financeira da ação de Apoio à Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental no período 2000 a 2005 (recursos OGU)

Ano	Créditos Consignados ¹	Execução Orçamentária ²	Execução Financeira ³	% Execução Orçamentária
2000	3.060.000	2.976.920	2.953.818	97,3
2001	12.000.000	11.999.997	11.999.997	100,0
2002	12.100.000	11.820.991	11.820.991	97,7
2003	6.000.000	5.999.921	5.999.921	100,0
2004 ⁴	11.100.000	7.321.010	7.321.010	66,0
2005 ⁵	15.000.000	12.494.046	12.010.972	83,3
TOTAL			52.106.709	

Fonte: Banco de dados de execução orçamentária da Câmara dos Deputados. Disponível em: www.camara.gov.br.

1. Créditos consignados = crédito inicial (LOA) + créditos adicionais + transferências recebidas – transferências concedidas.
2. Os valores referem-se à Execução Orçamentária Efetiva = valor liquidado no exercício (X) - restos a pagar do exercício (X) cancelados no exercício (X+1).
3. Execução financeira no exercício = valor liquidado no exercício (X) – restos a pagar inscritos no exercício (X) + restos a pagar do exercício (X-1) pagos no exercício (X). Não contempla restos a pagar anteriores a 2000.
4. Restos a Pagar atualizados até 31/12/2005.
5. Execução orçamentária e financeira até 31/12/2005.

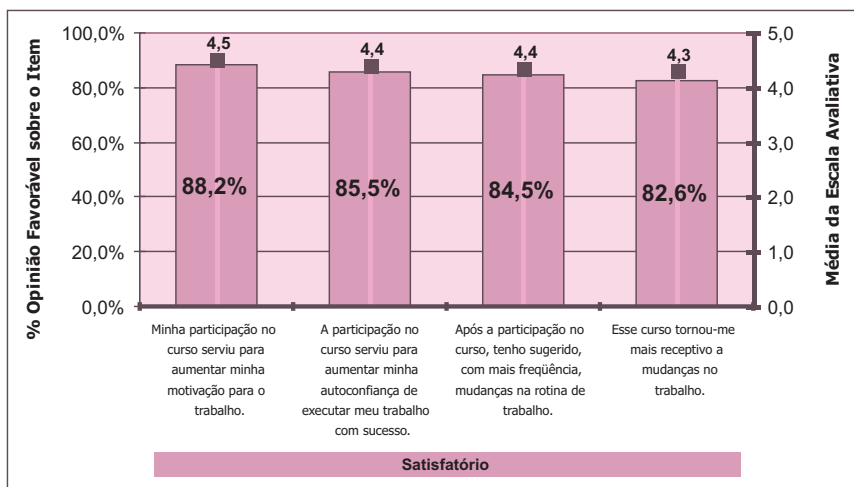
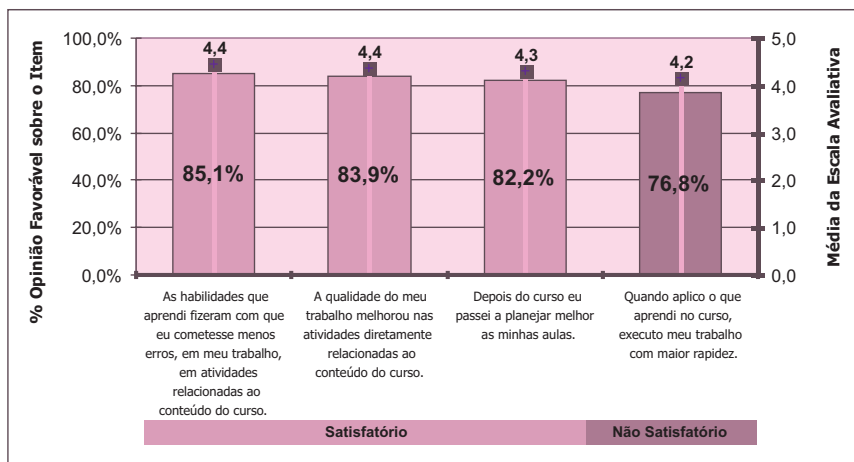
O QUE O TCU ENCONTROU

Impacto do treinamento

Constatou-se uma percepção positiva do beneficiário do curso de formação continuada em relação ao impacto do treinamento sobre a melhoria da sua prática pedagógica, com efetividade também na elevação da sua motivação e auto-estima, da sua autoconfiança e segurança para a execução da atividade docente em sala de aula, além da receptividade a mudanças de comportamento diante de novos paradigmas educacionais. A capacitação recebida possibilitou ainda o aperfeiçoamento dos critérios de avaliação periódica dos alunos. Os resultados por região, no entanto, demonstram que o aproveitamento não é homogêneo. Em alguns casos,

os conteúdos aprendidos tiveram aplicabilidade limitada, ocasionada por problemas intrínsecos ao ambiente da escola.

Gráficos 1 e 2: Percepção do impacto do treinamento para o professor quanto aos seguintes aspectos: motivação; autoconfiança; receptividade a mudanças na rotina de trabalho; e planejamento das atividades (Brasil – convênios 2004)



Fonte: Pesquisa postal com beneficiários de curso de formação continuada (setembro/outubro de 2005).

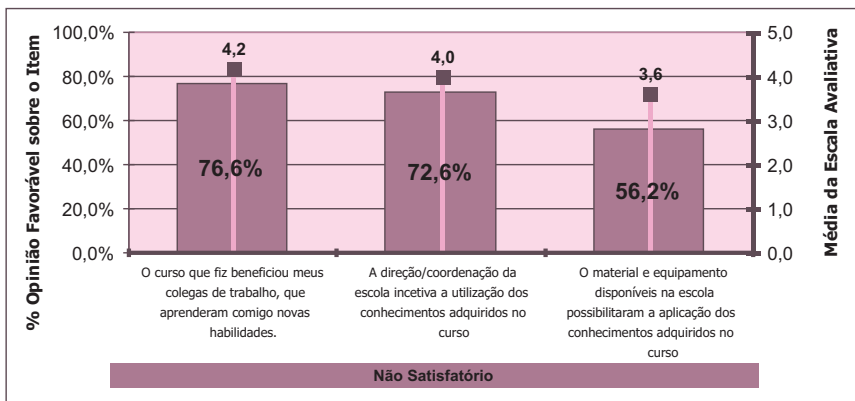
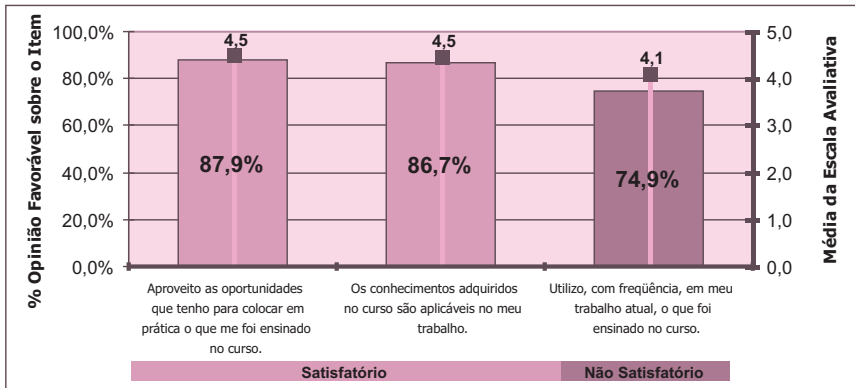
Grande parte dos professores que participaram do grupo focal ressaltou que o curso contribuiu na mudança do processo de avaliação dos alunos, que deixou de ser realizada em um momento estanque, e passou a existir continuamente. Os dados da pesquisa mostram que a capacitação está agregando mais valor a profissionais que atuam na zona rural, notadamente naquela área que tem uma carência maior quanto à formação do professor de ensino fundamental. Verificou-se ainda uma correlação significativa apontando para o aumento do impacto da capacitação à medida que a escolaridade do professor diminui.

Foi observado durante as visitas de estudo que, nos projetos em que houve o envolvimento de diretores e coordenadores pedagógicos de escolas com o treinamento, a repercussão nas unidades de ensino foi bastante significativa. A condição para que esses *stakeholders* participem da ação não é necessariamente freqüentando todas as aulas, mas sim se inteirando do que está sendo ministrado e de como as novas metodologias ensinadas e os conteúdos repassados poderiam ser aplicados na melhoria da prática pedagógica na sua escola.

Não foi exigido, em regra, dos beneficiários a produção de documentos alusivos a projetos pedagógicos para a escola na qual lecionam. Alguns cursos têm tido aplicabilidade limitada por inadequação dos programas à realidade local, tendo como causa principal o fato de que foram planejados sem considerar o perfil de formação do público-alvo e os instrumentos que seriam disponibilizados ao professor no seu local de trabalho. As empresas ou instrutores contratados não vêm se preocupando em conhecer previamente a realidade das escolas, o material didático adotado pelo município e a disponibilidade de recursos para a prática pedagógica (biblioteca ou sala de leitura, computador, televisão, acesso à Internet, dentre outros). Houve também casos, ainda que pontuais, de incompatibilidade entre o que era proposto como metodologia e o aplicável nas séries iniciais do ensino fundamental. Esse distanciamento mostrou-se prejudicial na questão da transposição didática, pois as práticas sugeridas, com a utilização, por

exemplo, de vídeos e Internet, tiveram aplicabilidade muito restrita em algumas escolas, sobretudo da zona rural.

Gráficos 3 e 4: Percepção quanto à aplicabilidade dos conhecimentos repassados no curso de formação e ao suporte oferecido para a transferência dos conhecimentos adquiridos (Brasil – convênios 2004)



Fonte: Pesquisa postal com beneficiários de curso de formação continuada (setembro/outubro de 2005).

A falta de material/equipamento é um dificultador, ou mesmo um impedimento, para que o professor aplique com seus alunos as práticas

pedagógicas aprendidas no curso. Esse problema, causado em boa parte pela falta de investimento público, também é afetado pelos recorrentes casos de furto de equipamentos, além de situações de sua má conservação. A falta de estrutura se apresenta de forma heterogênea por regiões e estados do País, conforme evidenciado nos dados coletados pelo Censo Educacional. Em 2003, por exemplo, a média percentual de escolas com biblioteca no Brasil era de 54,3%, sendo a melhor situação encontrada no Rio Grande do Sul, com 90,8%, e a pior no Piauí, com 21,1%. O Censo também traz informações sobre o percentual de escolas com acesso à Internet, cuja média nacional é de 29,4%, sendo o maior percentual o do Estado de São Paulo, com 88,8%, e o menor o do Estado do Acre, com 1,8%. Em relação a escolas com microcomputadores, o maior e menor percentual estavam, respectivamente, no Distrito Federal (99,5%) e no Estado do Piauí (19,4%).

Em fiscalização realizada pelo TCU no final de 2004 no “Programa Nacional de Biblioteca na Escola” (TC 015.142/2004-5) apontou-se que, um dos grandes empecilhos à utilização mais efetiva do material de literatura, distribuído pelo governo federal às unidades públicas de ensino, reside na falta de infra-estrutura adequada na maior parte das escolas brasileiras, que acaba gerando iniquidade de atendimento e restringindo os ganhos em competência de leitura.

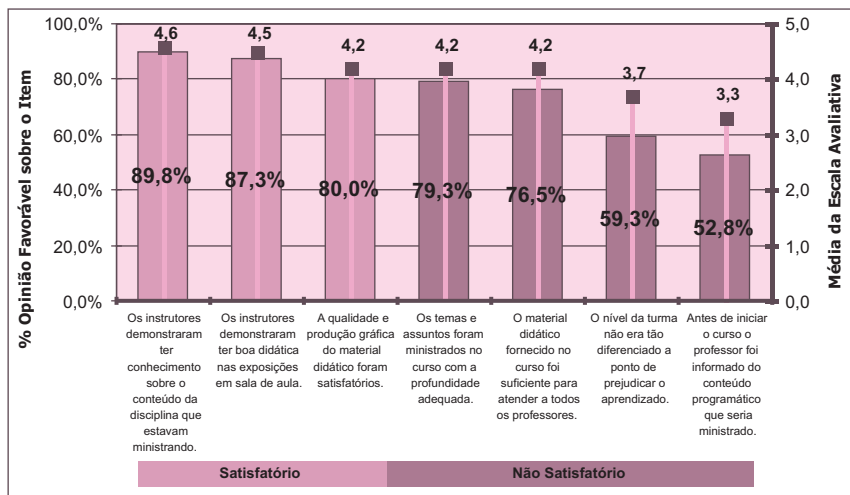
Importante considerar que o MEC vem procurando disponibilizar recursos didáticos em escolas públicas através de programas como o TV Escola e o ProInfo. Estudos mostram que, se por um lado há casos de limitação ao uso do material disponível por falta de verbas para aquisição de material de consumo e serviços técnicos, por outro lado a falta de familiarização dos professores com o potencial e uso desses recursos também gera seu subaproveitamento. Esses aspectos, quando pertinentes, devem ser considerados nos projetos educacionais de formação continuada elaborados pelos estados/municípios.

Adequação e qualidade dos cursos ministrados

Verificou-se a carência dos professores entrevistados em relação ao aprofundamento de algumas temáticas consideradas relevantes na sua atividade pedagógica, entre elas a “Transversalidade” e a “Educação Inclusiva”, assim como demanda por módulos com matéria específica para aqueles professores que atuam nas séries mais avançadas do ensino fundamental. A necessidade de aprofundamento em dois outros temas, “Metodologia de Avaliação da Aprendizagem do Aluno” e “Elaboração de Projeto Pedagógico”, também foi bastante mencionada durante os grupos focais. Os professores declararam que os cursos não vêm sendo omissos na explanação desses assuntos, no entanto, ainda há uma resistência do próprio docente e da direção da escola a mudanças comportamentais em relação à forma tradicional de se avaliar o aluno, o que não acontece de maneira imediata, pois demanda um processo de maturação e de internalização de novos valores e atitudes. Existe ainda uma dificuldade dos professores para elaborarem em conjunto o plano pedagógico da escola, conseqüência não só do despreparo para estruturar projetos dessa natureza, mas também da falta de hábito de um trabalho coletivo e que extrapola a sala de aula.

O calendário escolar foi ajustado para que o programa de formação fosse ministrado, com algumas escolas dando recesso escolar, enquanto outras substituíram o professor no período do curso. Entretanto, houve relatos da realização do curso no horário de aula, sem a devida reposição da carga horária para o aluno. Por sua vez, a falta de material para todos os participantes do curso foi apontada pela pesquisa como um problema que aconteceu em todas as regiões.

Gráfico 5: Percepção sobre a qualidade, adequação e logística do treinamento oferecido (Brasil – convênios 2004)



Fonte: Pesquisa postal com beneficiários de curso de formação continuada (setembro/outubro de 2005).

O local e o horário em que os cursos foram ministrados foi um dificultador à participação de alguns professores no treinamento, sobretudo para os que residem na zona rural e os que acumulam carga na rede municipal e estadual, o que não se mostrou, todavia, como um fator de desistência. A principal reclamação dos professores diz respeito aos treinamentos terem sido ministrados próximo ao final do ano, período este considerado inadequado, não só pelo acúmulo de atividades na escola como também pelo prejuízo da aplicação das novas didáticas aprendidas. As experiências de cursos realizados por módulos – normalmente três módulos de uma semana cada (com 40 horas/semana) – com intervalos entre eles, foram consideradas muito proveitosas, isso porque, além de não haver uma ruptura tão grande da rotina de aulas, os professores tiveram a oportunidade de colocar em

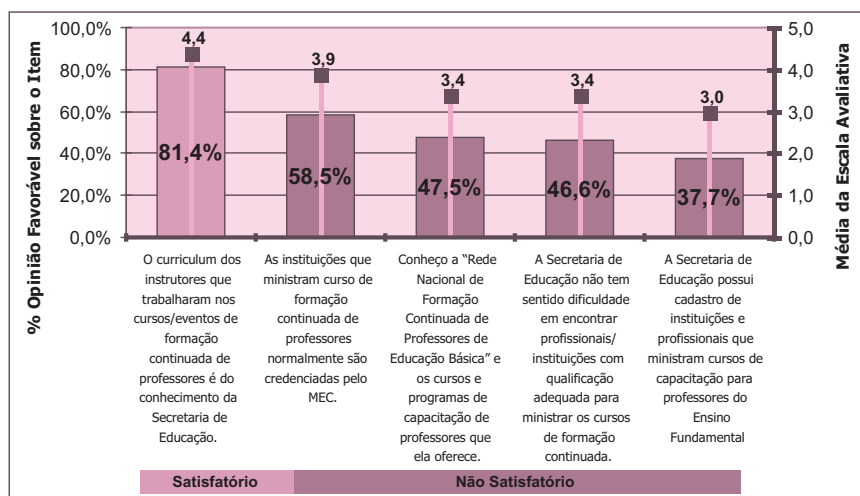
prática os novos conteúdos e, ao retornar aos módulos, trocar experiências e dúvidas com seus colegas e com os instrutores do treinamento.

A maioria absoluta dos cursos teve a carga horária voltada predominantemente para atividades cognitivas. Essa situação foi considerada positiva pela auditoria, pois, na opinião dos especialistas que atuam na área, apesar de ser relevante a reserva de carga horária destinada ao desenvolvimento de habilidades comportamentais e psicomotoras nos professores, esses módulos não devem ser predominantes em cursos de formação continuada com carga horária entre 80 e 120 horas.

De acordo com a pesquisa postal, 44,8% dos professores disseram que pouco ou nada foi falado sobre a temática “Agenda 21”, enquanto que 31,4% não souberam responder. A preocupação do gestor municipal em exigir a inclusão desse assunto na programação dos cursos ainda é baixa. Nos manuais que normalizam a ação, assim como no endereço eletrônico do MEC e do FNDE, não foram encontradas referências, divulgação ou *links* sobre a “Agenda 21”. Sendo assim, os professores não têm sido instruídos sobre essa temática, limitando, por consequência, o tratamento da questão ecológica em sala de aula.

Houve casos em que professores informados como beneficiários declararam não ter feito o curso ou o fizeram com carga horária menor do que 80 horas/aula. Essas situações são indícios de irregularidades, devendo ser apuradas pelo MEC. Foram observadas deficiências tanto no processo de prestação de contas como de gerenciamento dos projetos educacionais, falhas essas que precisam ser sanadas, de forma a verificar o fiel cumprimento da carga horária mínima de capacitação definida pela ação, assim como melhorar a transparência da informação sobre quem de fato está sendo beneficiado.

Gráfico 6: Percepção do processo de seleção e contratação do curso de formação continuada (Brasil – convênios 2004)



Fonte: Pesquisa postal com gestores municipais de educação (setembro/outubro de 2005).

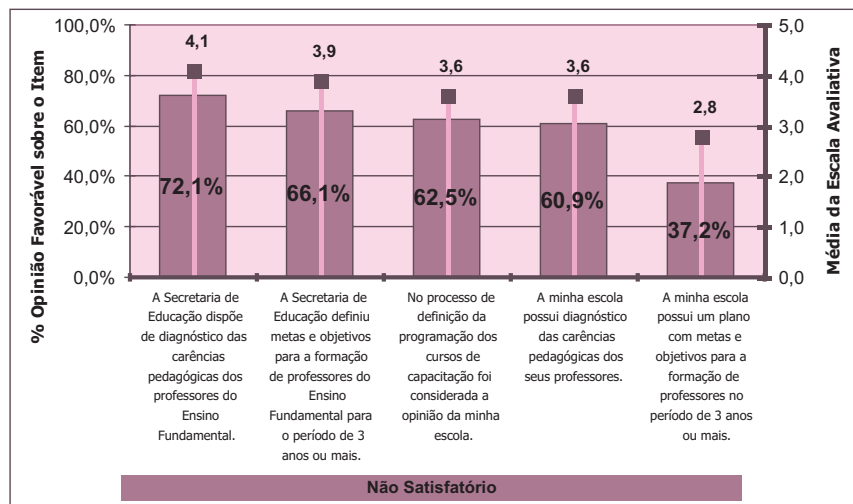
A respeito da seleção de profissionais ou instituições para ministrar os cursos de formação continuada, a pesquisa apontou que houve indícios de agenciamento de empresas na elaboração dos projetos, ferindo o princípio constitucional da isonomia. Em 31 dos 63 municípios entrevistados, as empresas que ganharam a licitação para ministrar o curso foram as mesmas que elaboraram o projeto apresentado ao MEC. A contratação das empresas, em geral, fundamenta-se na inexigibilidade de licitação, prevista no artigo 25, inciso II, da Lei 8.666/93. Verificou-se, a partir da análise dos projetos e planos de trabalhos apresentados ao MEC pelos municípios visitados, que não consta a exigência de empresa ou de profissionais de notória especialização. A única exigência para contratação é ter conhecimentos da área e experiência comprovada. O artigo em tela diz respeito à contratação e serviços técnicos de natureza “singular”, ou seja, única, particular. Também não foram apresentadas justificativas, por ocasião da prestação de contas ao FNDE, de que no estado do conveniente exista apenas uma empresa especializada em oferecer curso de formação continuada a docentes.

Em busca de melhor qualidade para os cursos de formação continuada, o MEC lançou em julho de 2004 a Rede de Formação Continuada de Professores da Educação Básica, sendo que os municípios ainda não estão comprometidos com a sua utilização, sendo que a maioria deles demonstrou não ter conhecimento de seus serviços. Apesar disso, a SEB/MEC relatou que esse assunto é abordado durante os encontros técnicos anuais, além do fato de que o manual intitulado “Demanda Educacional SEB/2005 – Planos, Programas e Projetos” traz informações sobre a mencionada Rede. A pesquisa realizada pelo TCU apontou que 89,8% dos gestores manifestaram conhecimento acerca dos manuais e resoluções divulgados anualmente pelo MEC, enquanto que 82,0% informaram que participam dos encontros técnicos realizados pelo Ministério. Sendo assim, além da informação sobre a Rede estar sendo disponibilizada pelo MEC, a grande maioria dos agentes executores entrevistados declarou ter acesso aos meios onde ocorre a sua divulgação, o que não justificaria esse desconhecimento.

Elaboração dos projetos educacionais e equidade de atendimento

Uma ameaça para a efetividade da ação diz respeito à falta de informação de grande parte dos agentes executores sobre as principais carências pedagógicas dos professores da rede pública que lecionam no ensino fundamental, assim como a inexistência de um plano prevendo diretrizes, objetivos e metas relativas à formação continuada desses profissionais. O despreparo administrativo por parte dos proponentes à captação de recursos da ação vem dificultando o cumprimento das exigências técnicas e legais de habilitação aos recursos, além de ensejar constantes diligências por parte do MEC para sanar lacunas e inconsistências quanto ao mérito do pleito apresentado. Verificou-se ainda que as escolas e os professores não participaram efetivamente do processo de construção da demanda por capacitação.

Gráfico 7: Percepção sobre a suficiência das informações de que dispõem os executores para o planejamento dos cursos de formação continuada (Brasil – convênios 2004)



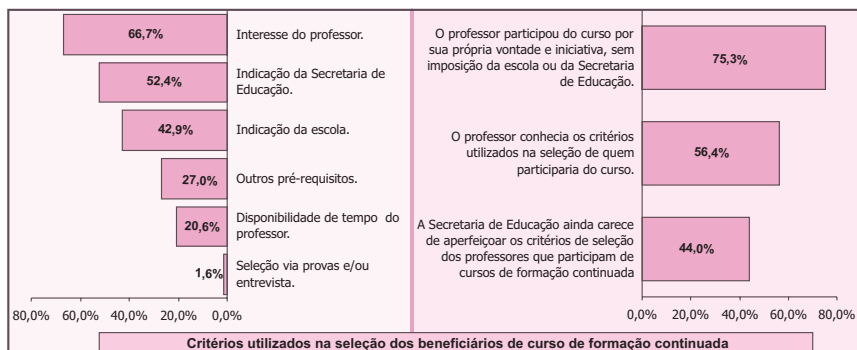
Fonte: Pesquisa postal com gestores de escolas públicas de ensino fundamental e gestores municipais de educação (setembro/outubro de 2005).

Durante as visitas de estudo, nenhum documento foi apresentado evidenciando que o município fez levantamentos de informações e estudos com esse fim. Com efeito, a literatura especializada defende que nenhum programa de formação pode ser validamente elaborado *a priori* sem a participação ativa daqueles indivíduos que serão envolvidos no treinamento. Além disso, boa parte dos gestores municipais relatou que não possuem um plano estruturado com metas e objetivos para a formação continuada de seus professores, em parte explicado porque os projetos são definidos em função dos recursos destinados pelo FNDE, que nem sempre permitem cobrir a demanda total identificada, além do que, na maioria das vezes, o município sofre descontinuidade de atendimento de um ano para outro. A mudança de gestão, muitas vezes, tem provocado uma perda de sintonia entre o que foi proposto no curso e o que está sendo efetivamente cobrado dos professores em termos de desempenho em sala de aula. Entendendo que a renovação da gestão pública é parte do processo democrático, a continuidade da ação

depende da normalização de planos de capacitação de longo prazo e da sua cobrança política por servidores que ultrapassarão os mandatos eletivos.

A transparência quanto à divulgação dos critérios de seleção ainda carece de aperfeiçoamento. Pouco mais da metade dos beneficiários entrevistados conheciam esses critérios. Observou-se que alguns programas de formação foram orientados pela massificação do aprendizado, em busca da universalização de atendimento dos professores do município. A literatura especializada e as pesquisas educacionais mostram que as redes de ensino fundamental são heterogêneas, integradas por escolas, professores e clientelas com perfis bastante diferenciados. Sendo assim, é certo que a massificação da capacitação deve contemplar certo nível de uniformização de conteúdos, no entanto se deve adequar ao perfil dos professores que irá capacitar, permitindo a diferenciação nos conteúdos e abordagens. A falta de informações a esse respeito no Plano de Trabalho, bem como na prestação de contas dos convênios executados, não permite inferir se a programação das atividades do curso foi desenhada de forma adequada, justificada a partir do exame cuidadoso do perfil e das necessidades do corpo docente beneficiário.

Gráfico 8: Critérios utilizados na seleção de professores para participar de curso de formação continuada (Brasil – convênios 2004)



Fonte: Pesquisa postal com gestores municipais de educação e beneficiários de cursos de formação continuada (setembro/outubro de 2005).

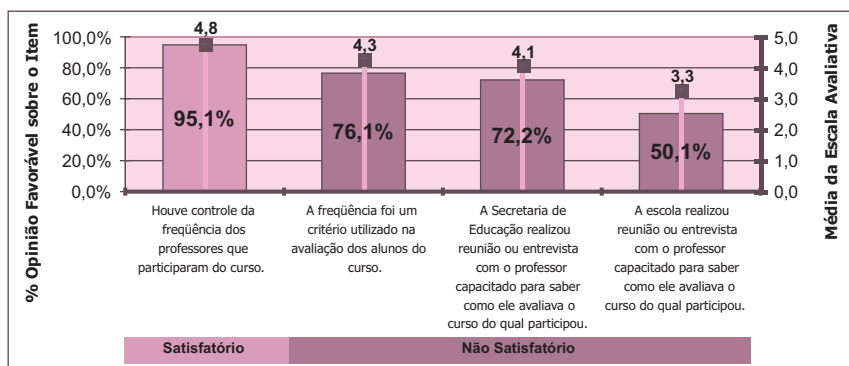
A pesquisa apontou que 73,7% dos beneficiários da ação estavam lecionando no ensino fundamental em escola pública. Além disso, 14,9% dos beneficiários desempenhavam atividade administrativa ou pedagógica, o que, em geral, aponta para um professor, licenciado ou não, que está assumindo a função de coordenador/diretor da escola, principalmente nas unidades de ensino da zona rural. Foi levantado ainda que 14,0% dos beneficiários estavam lecionando no ensino infantil, o que indica que pode haver muitos profissionais atuando na alfabetização. Essa situação, segundo os especialistas e técnicos do MEC, não deveria ser considerada ruim, já que vários teóricos consideram que a classe de alfabetização deve incorporar o primeiro ano do ensino fundamental, sendo essa etapa da educação extremamente importante, pois é nesse momento que a criança estará sendo letrada, o que, pedagogicamente, afetará todo o seu futuro escolar. Sobre essa questão, a Lei nº 11.274/2006, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, redefiniu que o ensino fundamental obrigatório terá a duração de nove anos (ampliando um ano em relação à situação anterior, que previa oito séries), com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade. Já 4,0% dos entrevistados marcaram que desempenham função técnico-administrativa, que pode ser uma disfunção quanto ao foco de atendimento, já que não é para esse profissional que a ação foi concebida.

Pôde-se inferir que para a amostra selecionada a hipótese de ocorrência de discriminação de professores que atuam na zona rural não foi confirmada. Houve situações específicas, no entanto, de municípios que optaram por restringir o atendimento da ação a apenas uma escola, e esta se situava na área urbana. Ressalte-se, contudo, a baixa cobertura da ação, considerando que, dos cerca de 5 mil municípios elegíveis, apenas 314 (6,3%) foram beneficiados. Já em termos de rede estadual, das 27 unidades da Federação elegíveis, a ação atendeu quatro (14,8%). Como não há orçamento para atender a todos os pleitos, o critério utilizado pelo MEC é a ordem de chegada dos projetos. Essa situação acaba por beneficiar municípios e estados mais organizados, ou com maior experiência governamental, já que não há uma alocação orçamentária por estado ou, no mínimo, por região, o que aumenta o risco de um perfil de atendimento não tão equitativo como o esperado.

Processo de avaliação e monitoramento dos projetos educacionais

Situação que merece ser aperfeiçoada diz respeito à utilização da frequência como critério de avaliação do aproveitamento do professor no curso, sendo pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão. Ao serem questionados sobre a existência de alguma reunião ou entrevista com o professor após o curso, com fins de avaliar a capacitação ministrada, 15 dos 61 gestores que responderam à pergunta não realizam nenhuma atividade com esse objetivo, enquanto que dois não souberam responder. A direção da escola também não vem fazendo esse tipo de atividade de forma sistemática. Mesmo não havendo previsão normativa a esse respeito, entendeu-se que deveria haver, no mínimo, uma apuração sistemática da assiduidade do capacitando às aulas, oficinas ou outras atividades inerentes à capacitação.

Gráfico 9: Percepção sobre a forma de avaliação do aproveitamento escolar do beneficiário de curso de formação continuada (Brasil – convênios 2004)



Fonte: Pesquisa postal com professores beneficiários de curso de formação continuada, gestores de escolas públicas de ensino fundamental e gestores municipais de educação (setembro/outubro de 2005).

Quanto à participação social, verificou-se no conselho escolar, que conta com a presença de docentes, servidores administrativos, alunos e pais de alunos, um potencial ator de apoio ao fortalecimento da *accountability*, em

que pese que o modelo lógico da ação não previu papel oficial para essa instância. Na prática, esses conselhos acabam não sendo muito atuantes, percepção compartilhada tanto pelos gestores municipais de educação entrevistados (66,1%) como pelos gestores escolares (58,5%). Os professores relataram nos grupos focais que ainda não estão organizados de forma adequada para se fazerem representados nos conselhos. Problemas intrínsecos que limitam os conselhos de assumirem seu verdadeiro papel no controle social das políticas educacionais foram apontados em 2003 por um estudo elaborado pelo Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação, que são: falta de capacitação (44,0%); falta de interesse dos representantes (25,0%); falta de pessoal de apoio (8,0%); e falta de espaço físico (7,0%). O estudo indicou ainda que praticamente 90,0% das funções desses conselhos eram de caráter fiscalizadoras, enquanto que as demais, em sua maioria, de cunho normativo, o que mostra a importância dessas instâncias no controle do gasto público. Em que pese o estudo ter sido direcionado aos Conselhos Municipais de Educação em funcionamento, é de se esperar que os problemas encontrados reflitam também a situação dos conselhos escolares.

Por outro lado, o FNDE não está adequadamente aparelhado para supervisionar as ações educacionais pelas quais assume papel de agente financeiro, notadamente pela carência quantitativa do seu quadro funcional. Já em relação à SEB/MEC, o órgão também se depara com deficiências estruturais. A insuficiência de pessoal afeta o processo de supervisão técnica e de análise do mérito dos projetos educacionais. Em comparação a outras carreiras do Poder Executivo, os salários dos técnicos são baixos e a inexistência de um plano de carreira há mais de 20 anos desmotiva os servidores.

Essa realidade justifica o desconhecimento pela gerência da ação quanto à efetividade da capacitação recebida pelo professor para melhorar/transformar a realidade e as condições de sua atuação profissional. Além disso, não há previsão no modelo lógico da ação para a coleta de dados sobre o perfil dos beneficiários, equidade de atendimento e qualidade do programa de formação ministrado. A ausência dessas informações afeta o processo

de tomada de decisão, impede a prestação de contas à sociedade sobre os resultados da ação de governo, além da possibilidade de gerar desperdícios de recursos em virtude da geração de despesas com baixa utilidade social.

De forma a minimizar essa situação, a SEB/MEC, por meio de um levantamento de caráter preliminar, está conhecendo o perfil dos municípios que pleiteiam recursos financeiros para algumas ações no âmbito da Educação Básica, na busca de informações que melhor respaldem a emissão de pareceres técnicos na análise dos projetos educacionais e melhor subsidiar as decisões políticas de alocação de recursos e responsabilização por desempenho na área educacional.

A partir do cruzamento de dados relativos a diferentes anos, houve-se por evidência o baixíssimo desempenho da rede municipal de ensino em relação à produtividade do sistema. Em outras palavras, a soma das perdas por reprovação e abandono escolar (taxa de rendimento escolar) refletia indicadores preocupantes relativamente ao número de alunos aprovados. No período de 1999 a 2003, por exemplo, a Rede Municipal de Ensino perdeu por reprovação e abandono escolar entre 3,84 milhões de alunos em 1999 e 4,09 milhões em 2003. Esse contingente é superior à população das três capitais da Região Sul do País. Soma-se a esses milhões de alunos, cerca de 45,0% de estudantes da 4ª série que, segundo dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, não lêem de forma adequada ou não entendem o que lêem. Esses resultados, alguns negativos e reincidentes por mais de três anos, suscitaram muitos questionamentos sobre o processo de gestão da educação municipal e a necessidade de uma releitura das estatísticas existentes.

Boas práticas identificadas

Identificou-se como boa prática algumas iniciativas de instrutores que estiveram no município para conhecer as principais carências dos professores e o material didático e paradidático adotado pelas escolas, definindo-se a programação do curso a partir da situação encontrada, o que tornou o

treinamento, na opinião dos professores, altamente proveitoso. Entre os especialistas na área educacional, tanto o uso da transversalidade como da inclusão na prática pedagógica ainda é um desafio para o docente. A geração de professores que atualmente leciona no ensino fundamental não teve essa visão de atuação durante sua licenciatura. Atualmente, as universidades estão aprendendo a fazer isso na formação dos futuros professores. Portanto, é possível que os instrutores que ministram os cursos de formação continuada ainda tenham de adquirir essa sensibilidade.

O QUE PODE SER FEITO PARA MELHORAR O DESEMPENHO DA AÇÃO

Tendo em vista as constatações levantadas pelo relatório de auditoria, e visando contribuir para a melhoria do desempenho da ação de formação continuada de professores, considerou-se oportuno recomendar ao FNDE e à SEB/MEC a adoção de medidas no sentido de: a) fortalecer a apropriação do conteúdo do curso pelos professores, como subsídio ao planejamento pedagógico e à construção de um projeto de aprendizagem para a escola; b) aperfeiçoar o fluxo e a demanda de informações que subsidiem o processo de avaliação e tomada de decisão pelos gestores federais da ação; c) aperfeiçoar a transparência, a articulação institucional e a equidade de atendimento; d) qualificar a atuação dos executores durante a etapa de planejamento, em especial no levantamento do perfil de seu corpo docente e de suas deficiências na formação escolar, na organização dos cursos e na seleção dos beneficiários.

BENEFÍCIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES DO TCU PARA A AÇÃO

Finalmente, espera-se que as determinações e recomendações propostas pela auditoria possam contribuir diretamente para o aperfeiçoamento dos processos de operacionalização da ação e fortalecimento das ações de controle estatal. Além disso, tem-se a expectativa de que o relatório de auditoria sirva de instrumento de suporte à tomada de decisões das autoridades

educacionais responsáveis pela construção e execução de políticas públicas de formação continuada de professores, como referencial, inclusive, para aqueles que desejarem aprofundar os estudos sobre as questões abordadas. Por fim, releva mencionar que ao final dos trabalhos foi possível construir e propor indicadores de desempenho como suporte à avaliação gerencial da ação, de forma a monitorar aspectos relativos à sua eficácia, equidade, efetividade, qualidade e economicidade.

ACÓRDÃO Nº 1098/2006 – TCU – PLENÁRIO

1. Processo: TC-012.485/2005-3 c/1 Volume
2. Grupo (I) – Classe de Assunto (V) – Relatório de Auditoria Operacional (RAO)
3. Responsáveis: Francisco das Chagas Fernandes, Secretário de Educação Básica – CPF: 131.202.204-34; e José Henrique Paim Fernandes, Presidente do FNDE – CPF 419.944.340-15
4. Unidades: Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC) e Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC)
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: (não atuou)
7. Unidade Técnica: SEPROG
8. Advogados constituídos nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos originários de Relatório de Auditoria de Natureza Operacional, realizada no 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 e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

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

9.1. recomendar à Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação – SEB/MEC, com fulcro no art. 250, inciso III, do RI/TCU, a adoção das seguintes medidas:

9.1.1. oriente os dirigentes estaduais e municipais de educação a congregar, quando da seleção dos beneficiários de projetos educacionais de formação continuada, um número mínimo de docentes por unidade de ensino, oferecendo reserva de vagas por escola, a fim de aumentar a possibilidade de impacto da ação no processo de planejamento e ensino da escola, evitando assim o treinamento de um professor isolado de seus pares;

9.1.2. incentive os dirigentes estaduais e municipais de educação a definir uma agenda de encontros anuais na rotina de trabalho dos professores e coordenadores pedagógicos, contemplando espaço e tempo para a discussão, elaboração, análise e revisão do projeto pedagógico da escola, bem como para a troca de experiência e disseminação de boas práticas e de ações desenvolvidas em outras unidades de ensino, de forma que o debate em torno dessa temática seja compreendida como processo de articulação entre a gestão escolar e as práticas curriculares;

9.1.3. crie mecanismo de divulgação voltado a incentivar os dirigentes municipais e estaduais de educação a desenvolverem projetos pedagógicos com práticas inovadoras em suas escolas, julgando, premiando e divulgando aquelas iniciativas que mais se destacarem, definindo que os trabalhos apresentados identifiquem a situação-problema encontrada, as atividades implementadas, o processo de transformação ocorrido e os resultados obtidos;

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

justificando a decisão em contrário no Plano de Trabalho, e promovendo-se, entre um módulo e outro, atividades de discussão com o conjunto dos participantes sobre a adequação e aplicabilidade dos aspectos práticos e subsídios teóricos ministrados durante o treinamento no cotidiano de trabalho do professor;

9.1.5. oriente os dirigentes estaduais e municipais de educação da importância de se destinar, dentro da programação dos cursos de capacitação de professores, carga horária específica para apresentação dos temas “Elaboração de Projeto Pedagógico”, “Transversalidade”, “Metodologia de Avaliação da Aprendizagem do Aluno”, “Educação Inclusiva” e “Agenda 21”, bem como outros considerados pelo MEC como relevantes para a formação pedagógica do professor, em consonância com as diretrizes da política educacional brasileira, possibilitando, ainda, a indicação pelo proponente de outras temáticas que julgue em conformidade com sua realidade local;

9.1.6. estabeleça parceria com a Undime no sentido de dar maior publicidade aos Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação credenciados pelo MEC, integrantes da Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica, de forma a propiciar a troca de informações e experiências a respeito dos projetos, material didático e respectivas áreas de atuação dessas entidades, oferecendo, assim, suporte aos gestores municipais e estaduais de educação em relação a maior confiabilidade e celeridade no processo de contratação desses serviços;

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

adesão/demanda não assegura o atendimento dos municípios com essas características;

9.1.8. articule-se com a Secretaria de Educação à Distância – SEED/ MEC na estruturação de curso auto-instrucional (tipo tutorial) para gestores e técnicos municipais e estaduais de educação via Internet, tendo como temática o planejamento e a elaboração de projetos educacionais, utilizando como suporte o Ambiente Colaborativo de Aprendizagem (e-ProInfo) do próprio MEC, dando a esses profissionais, de forma objetiva e prática, por meio da interatividade, da orientação tutorial e da participação em chats, a possibilidade de qualificar sua atuação na condução das políticas educacionais, contribuindo, assim, para minimizar o alto índice de falhas, erros e inconsistências na apresentação dos Planos de Trabalho;

9.1.9. faça constar, dos manuais, cartilhas, ofícios ou quaisquer outros instrumentos destinados à 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;

9.1.10. 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;

9.1.11. pactue com os municípios que apresentam desempenho negativo na taxa de rendimento escolar no ensino fundamental, apurado segundo critérios técnicos definidos por aquela Secretaria, ações estruturantes

voltadas à reversão desses indicadores, com os respectivos prazos e metas de implementação;

9.2. recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com fulcro no art. 250, inciso III, do RI/TCU, a adoção das seguintes medidas:

9.2.1. faça constar do Plano de Trabalho apresentado pelo proponente, quando do pleito de recursos para implantação de projetos educacionais de capacitação de professores, documento contendo: a) diagnóstico situacional prévio que identifique e justifique prioridades e metas, para um período mínimo de quatro anos, quanto às ações de formação continuada e ordem de atendimento dos docentes e das escolas; b) perfil do profissional que o curso pretende capacitar; c) conhecimentos e as competências que o professor precisa adquirir durante o treinamento; d) áreas de interface do curso de formação com os parâmetros curriculares nacionais; e d) levantamento dos recursos físicos e tecnológicos disponíveis nas unidades escolares, a fim de viabilizar que a política educacional assuma um papel integrador entre o docente e tais recursos;

9.2.2. 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;

9.2.3. 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;

9.2.4. busque adequar o prazo de vigência dos convênios que tenham por objeto ações de capacitação de professores à observância do calendário escolar, de forma a 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;

9.2.5. padronize procedimentos e relatório de supervisão técnica sobre os cursos de formação ministrados, de forma a incluir na avaliação: a) a implementação das metas e objetivos estabelecidos no Plano de Trabalho, b) as condições oferecidas para o professor participar do curso; c) a transparência dos critérios de divulgação do curso e seleção dos beneficiários; d) a observação da carga horária mínima de capacitação por professor; e) a qualidade do material didático fornecido; f) o perfil da empresa e dos instrutores contratados, assim como da conformidade de sua contratação em relação às normas de licitação vigentes; a par de outros itens considerados como relevantes para a emissão de juízo quanto à atuação do agente conveniente na execução da ação;

9.2.6. exija dos convenientes, 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;

9.2.7. institua frequência mínima obrigatória para os programas de formação continuada de professores, a ser observada como critério de avaliação do rendimento do cursando e requisito para obtenção de certificado, incluindo entre as obrigações do convenente o dever de acompanhar e prestar contas dessa frequência;

9.2.8. aperfeiçoe o sistema SAPE, utilizado como suporte ao cadastro e gerenciamento informatizado de projetos educacionais, dando maior confiabilidade ao seu uso em relação à prevenção de constantes quedas do ar, bem como ofereça treinamento aos seus operadores e usuários sobre a correta utilização dessa ferramenta;

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

9.3. recomendar à SEB/MEC e ao FNDE, com fulcro no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que, em conjunto, elaborem um levantamento dos riscos associados às atividades e aos processos considerados mais relevantes para ao alcance dos objetivos e das metas da ação de formação continuada de professores, identificando os pontos críticos e as ameaças que podem afetar o seu alcance, bem como as medidas necessárias para atenuá-los, utilizando como referência, naquilo que couber, os relatos e evidências da auditoria;

9.4. determinar ao FNDE, com fulcro no art. 250, inciso II, do RI/TCU, a adoção das seguintes medidas:

9.4.1. em atendimento ao art. 19 da IN/TCU n.º 49/2005, faça constar dos Termos de Convênio que vierem a ser celebrados com municípios, estados ou entidades receptoras de recursos do Orçamento Geral da União, tendo como objeto ações de capacitação de professores, a exigência de que os convenientes mantenham sob sua guarda, durante o prazo mínimo de dez anos após o término da vigência do convênio, relação com o nome do beneficiário que participou da capacitação, o cargo público que ocupava à época do treinamento, a escola em que lecionava, assim como a apuração de sua frequência nas atividades do curso e a carga horária total de treina-

mento recebida, devendo essas duas últimas informações ser discriminadas por módulo, se assim o curso for estruturado;

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

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

9.6. determinar à SEB/MEC e ao FNDE, com fulcro no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que remetam a este Tribunal, no prazo de 60 dias, a contar da publicação deste Acórdão, Plano de Ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das respectivas recomendações e determinações prolatadas pelo TCU, com o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas (precedente: Acórdão TCU n.º 1.784/2005 – Plenário, Ata n.º 43/2005, Sessão de 9/11/2005);

9.7. recomendar à SEB/MEC que articule grupo de contato de auditoria, com participação de técnicos daquela Secretaria e do FNDE, além do Assessor Especial do Controle Interno do Ministério da Educação, bem como convide também representante da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria Geral da União para atuarem como canal de

comunicação com este Tribunal, com o objetivo de facilitar o acompanhamento da implementação das determinações e recomendações constantes deste Acórdão;

9.8. encaminhar cópia do inteiro teor desta deliberação, do Relatório e Voto que a fundamentam, bem como do Relatório de Auditoria Operacional em apreço para os seguintes destinatários: a) ao Ministro de Estado da Educação; b) ao Secretário de Educação Básica do Ministério da Educação; c) ao Assessor Especial de Controle Interno do Ministério da Educação; d) ao Presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; e) ao Secretário Federal de Controle Interno; f) ao Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP; g) ao Presidente do Conselho Nacional de Secretários de Educação - Consed; h) ao Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime; i) ao Presidente da Câmara dos Deputados e aos Presidentes das Comissões de Fiscalização Financeira e Controle e de Educação e Cultura; j) ao Presidente do Senado Federal e aos Presidentes das Comissões de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle e de Educação e da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização; k) à 6ª Secex, à qual se vincula a clientela da função educação;

9.9. determinar o retorno dos autos à Seprog para que seja programada a realização do monitoramento deste Acórdão, nos termos do art. 243 do RI/TCU, combinado com o art. 14 da Resolução TCU nº 175/2005;

9.10. arquivar os presentes autos na Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – Seprog.

10. Ata nº 27/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 5/7/2006 – Extraordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1098-27/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira e Augusto Nardes.

13.2. Auditores convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

ADYLSON MOTTA
Presidente

VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:
MARIA ALZIRA FERREIRA
Procuradora-Geral, em exercício



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

SAFS Quadra 4 lote 1

70042-900–Brasília-DF

<<http://www.tcu.gov.br>>