

Relatório do Ministro Relator

Cuidam os autos de Relatório de Monitoramento das recomendações e determinações constantes do Acórdão nº 1.098/2006-TCU-Plenário, adotado em processo de Auditoria de Natureza Operacional - ANOp - realizada em 2005 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, integrante do Plano Plurianual - PPA 2004-2007 e gerenciada pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação - SEB/MEC.

2. A Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), instruindo inicialmente o feito, informa o que segue.

"Paralelamente à necessidade de monitorar as deliberações do Acórdão TCU 1.098/2006-Plenário, em face das novas abordagens e diretrizes sinalizadas pelo MEC para as ações de formação de professores, este monitoramento teve seu escopo ampliado. Entendeu-se oportuno não restringir a fiscalização a um único programa de governo, mas sim atribuir-lhe um caráter mais sistêmico e permitir uma visão da iniciativa de formação de professores em exercício como um todo. A estratégia do trabalho foi orientada para uma avaliação da instrumentação do sistema de formação de professores em serviço em contraponto ao que foi previsto.

Como a formação de professores envolve a atuação complementar da União, dos estados e municípios, o tema em análise foi objeto da auditoria-piloto realizada pelos Tribunais de Contas no âmbito do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros - Promoex, realizada ao longo de 2008. O Promoex objetiva promover a modernização e o fortalecimento institucional do sistema de controle externo brasileiro e tem como agente financiador o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID."

3. Comunica também a unidade técnica que na Auditoria de Natureza Operacional realizada em 2005 na ação Apoio à Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental:

a) foi evidenciada a necessidade de fortalecer a gestão educacional por meio do planejamento e articulação das ações, da capacitação de gestores estaduais e municipais e da garantia de metodologia consentânea com os objetivos da formação continuada, com base na análise de fatores considerados importantes para o resultado das ações nas unidades escolares;

b) foram identificadas, como causas dos problemas, a rotatividade dos secretários de educação e a falta de domínio desses profissionais acerca de aspectos relacionados ao planejamento das ações, além da ausência de diagnóstico das carências pedagógicas dos professores e da indefinição de metas e objetivos para a formação continuada desses profissionais, associados ao extravio de arquivos e memórias das gestões passadas;

c) foi constatado 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;

d) foi registrado no relatório que a consolidação dos novos conhecimentos e a continuidade do processo de capacitação dependia da instituição de planos de capacitação de longo prazo.

4. Tendo em vista o apurado na referida auditoria, esta Corte de Contas, por meio do Acórdão nº 1.098/2006-TCU-Plenário, deliberou no sentido de:

"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 compreendido 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 conveniente 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 (...), 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, inclusos 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 treinamento recebida, devendo essas duas últimas informações serem 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".

5. No relatório de fls. 173 a 222 do volume 1, a Seprog analisou as recomendações e determinações acima e, ao final, concluiu nos seguintes termos:

"Em face das novas abordagens e diretrizes sinalizadas pelo MEC e do estágio de implementação das ações, este monitoramento teve o seu objeto ampliado, e foi direcionado para os insumos necessários à estruturação do sistema, o qual tem privilegiado o ensino a distância. O escopo do trabalho não se restringiu ao desempenho da ação de formação continuada (Pró-Letramento e Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica), inicialmente objeto do monitoramento, uma vez que o aporte orçamentário tem se concentrado em ações de formação inicial a distância, mais especificamente no Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. Por sua vez, encontrava-se em execução o Pró-Licenciatura, programa de educação superior a distância com a

finalidade de capacitar principalmente professores em serviço, ação que também foi incluída como objeto do monitoramento. Nessas quatro ações centrou-se o foco desta fiscalização.

A fiscalização buscou estar em consonância com o que a literatura reitera sobre os desafios que envolvem a implementação de cursos de educação a distância, em especial quanto à infraestrutura, desenvolvimento dos instrumentos envolvidos no processo ensino-aprendizagem e institucionalização das ações nas IES, que foram objeto deste trabalho.

O estudo apontou deficiências em aspectos de formalização e regulamentação do sistema, definição de responsabilidades, fluxo de informações e supervisão. Os atores não conhecem adequadamente seus papéis, limites de autoridade e atribuições, principalmente nas articulações ocorridas entre as universidades e os sistemas de ensino estaduais e municipais. Esse quadro prejudica a transparência e o controle das ações em todos os níveis.

Quanto à organização institucional, a estruturação da modalidade de ensino a distância nas universidades ocorre por meio de centros e núcleos que, em termos administrativos, atuam de forma paralela, e cujas atividades acadêmicas podem estar ou não integradas aos departamentos presenciais. A maior parte dos centros de EAD ainda não está devidamente formalizada na estrutura das instituições de ensino superior, com definição formal de cargos e competências.

Por seu turno, os pólos de apoio presencial ainda estão em estágio inicial de organização. Há falta de regulamentação e o monitoramento indicou a necessidade de dotá-los de informações quanto à organização do sistema. A infra-estrutura física, humana e material, que ficou sob a responsabilidade de estados e municípios responsáveis pelos pólos, tem sido obstáculo à continuidade dos cursos. As informações evidenciaram dificuldades de instalação e manutenção da infra-estrutura tanto na formação inicial quanto na continuada. Na formação inicial, o acesso a Internet nos municípios tem-se mostrado insatisfatório e tem sido causa de desestímulo aos alunos no programa. A falta de bibliotecas e de laboratórios constitui-se em obstáculo à formação de professores em áreas notadamente carentes de profissionais habilitados, como biologia, química e física. Os problemas encontrados na infra-estrutura apontaram para o fato de que, nem sempre, foram considerados os critérios do edital para aprovação dos pólos, fazendo com que pólos em condições precárias recebessem cursos para os quais não estavam devidamente aparelhados.

Identificou-se também oportunidade de melhoria dos instrumentos colocados à disposição dos alunos como suporte ao processo de ensino-aprendizagem. As informações corroboram a necessidade de melhor definição de responsabilidades e de supervisão das atividades desempenhadas pelos atores do sistema de educação a distância e as dificuldades que se apresentam com a integração da tutoria a distância no processo.

A análise do processo de implementação e controle das ações de formação de professores indicou que deve ser priorizada a estruturação dos setores responsáveis pela formação continuada na

SEB/MEC. Não se encontram disponíveis dados sistematizados sobre as ações do Pró-Letramento. A estrutura de gestão e acompanhamento ministerial precisa ser priorizada, ainda mais considerando a complexidade de articulações existentes na execução das ações de formação continuada. Quanto à formação inicial, destacou-se a necessidade de estruturação da atividade de acompanhamento de pólos pelas IES. Em nível federal, a equipe da Universidade Aberta vem desenvolvendo sistema de monitoramento das ações consentâneo com as demandas do sistema.

Quanto ao monitoramento das deliberações do Acórdão TCU n.º 1.098/2006-Plenário, o resultado da análise foi sintetizado na tabela a seguir.

Tabela 1 - Situação de implementação das deliberações do Acórdão TCU n.º 1.098/2006-Plenário, por item, em dezembro de 2008.

Situação das deliberações Itens do acórdão Percent.

Cumprida 9.4.1; 9.6 8%

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%

Em implementação 9.2.2; 9.2.9 8%

Parcialmente implementada 9.2.1 4%

Não implementada 9.1.9; 9.1.10; 9.7 11%

Deixou de ser aplicável 9.2.5; 9.2.8; 9.4.2 11%

Não foi possível manifestar opinião 9.2.4; 9.2.6; 9.5 11%

O quadro demonstra que metade das 26 deliberações constantes do Acórdão n.º 1.098/2006 foram consideradas cumpridas/implementadas neste primeiro monitoramento. Duas recomendações não mais se aplicam, em razão das mudanças empreendidas na gestão e operacionalização das ações.

Finalizado o trabalho de monitoramento, constatou-se risco de sustentabilidade do sistema, em virtude de: a) os núcleos de ensino a distância nas instituições de ensino superior não estão suficientemente instrumentalizados para organizar e ministrar os programas de formação; b) a infraestrutura física é deficiente nos pólos de apoio presencial; c) deficiências na atividade de tutoria, sobretudo na articulação entre tutores e professores formadores e na sua supervisão; e d) descompasso entre o número de vagas disponíveis e a capacidade de atendimento. Como resultado dessa avaliação, evidencia-se que a estrutura de gestão e a sistemática de acompanhamento das ações precisam ser aperfeiçoadas, de forma a mitigar o risco de desperdício de recursos públicos com a instituição de cursos e instalação de pólos sem a devida estrutura organizacional, física e material."

6. Com base nas análises efetuadas e objetivando contribuir para o aperfeiçoamento das ações de Formação de Professores, objeto do presente monitoramento, a Seprog propôs:

"I. recomendar à Secretaria Executiva do Ministério da Educação, com fulcro no inciso III do art. 250 do RI/TCU, que:

a) defina as respectivas atribuições e competências da Secretaria de Educação Básica e da Secretaria de Educação à Distância na execução do Pró-Letramento;

b) 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;

c) a fim de atender ao princípio da especificidade e garantir maior transparência no Orçamento Geral da União, que 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;

II. recomendar à Secretaria de Educação Básica, com fulcro no inciso III do art. 250 do RI/TCU, que:

a) regulamente 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;

b) elabore normativo que oriente a execução do Pró-Letramento em todos os seus aspectos e dê suporte regulamentar às suas ações;

c) explicita as atribuições e o perfil dos tutores previstos na Resolução FNDE nº 48/2006 e no Guia Geral do Pró-Letramento;

d) em conjunto com os centros de formação que compõem a Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica, procedam 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;

e) 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;

f) 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;

III. recomendar à Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), com fulcro no inciso III do art. 250 do RI/TCU, que:

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

b) 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 pólos e dos cursos por microrregião, da quantidade de vagas ofertadas e do número de alunos matriculados;

c) 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;

d) incorpore ao sistema ATUAB as informações sobre o desempenho dos alunos, incluindo os índices de evasão e repetência, e dê publicidade aos dados;

e) 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;

IV. determinar à Secretaria Executiva do Ministério da Educação, à Secretaria de Educação Básica e a Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES que encaminhem a este Tribunal, no prazo de 90 dias, a contar da publicação deste Acórdão, Plano de Ação que contenha o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das respectivas deliberações prolatadas pelo TCU, com o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas;

V. encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, e do inteiro teor do presente relatório para os seguintes destinatários: a) ao Ministro de Estado da Educação; b) ao Secretário Executivo do Ministério da Educação; c) à Secretária de Educação Básica; d) ao Presidente da Fundação Coordenação de

Aperfeiçoamento e Pessoal de Nível Superior (CAPES); e) ao Presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; f) ao Presidente da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados; g) ao Presidente da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; e h) ao Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização;

VI. restituir os autos à Seprog para prosseguimento do monitoramento da implementação das deliberações do Acórdão n.º 1.098/2006-Plenário em conjunto com aquelas do Acórdão que vier a ser proferido nestes autos;

VII. arquivar os autos."

É o relatório

Voto

Trago à apreciação deste Colegiado o relatório de monitoramento das recomendações e determinações constantes do Acórdão n.º 1.098/2006-TCU-Plenário, referente à auditoria de natureza operacional realizada em 2005 na ação Apoio à Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental, vinculada ao programa Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica.

2. Com o objetivo de melhorar o desempenho da citada ação governamental, o Acórdão n.º 1.098/2006-TCU-Plenário proferiu uma série de recomendações e determinações no sentido de: qualificar a atuação dos executores; aperfeiçoar o fluxo e a demanda de informações para subsidiar a análise e a aprovação dos projetos; e promover maior apropriação do conteúdo dos cursos no planejamento pedagógico da escola.

3. Em face das novas abordagens e diretrizes sinalizadas pelo Ministério da Educação (MEC) para as ações de formação de professores e a observância do disposto no item 9.9 do mencionado Acórdão, o monitoramento realizado por esta Corte de Contas teve seu escopo ampliado, de modo a permitir uma visão integral da iniciativa de formação de professores em exercício. A estratégia do trabalho buscou avaliar a instrumentação do sistema de formação de professores em serviço, em contraponto ao previsto inicialmente.

4. Desse modo, o monitoramento avaliou quatro ações do MEC financiadoras da formação de professores que lecionam na educação básica da rede pública de ensino, a saber:

a) na formação inicial (graduação), na modalidade educação a distância, o projeto Pró-Licenciatura e o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB;

b) na formação continuada, na modalidade semipresencial, a Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica e o projeto Mobilização pela Qualidade da Educação - Pró-Letramento.

5. Acerca das aludidas ações, destaco do proficiente trabalho de monitoramento produzido pela Seprog os seguintes esclarecimentos:

"O Pró-Licenciatura é um projeto desenvolvido 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 Universidade Aberta do Brasil - UAB é um sistema voltado para a interiorização da oferta de cursos de formação para docentes por instituições públicas de ensino superior, em articulação com pólos de apoio presencial.

A Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica é um sistema composto por universidades, que atuarão articuladamente com as redes públicas de ensino para a oferta de programas de formação continuada em Alfabetização e Linguagem; Educação Matemática e Científica; Ensino de Ciências Humanas e Sociais; Artes e Educação Física; e Gestão e Avaliação da Educação. Além da oferta dos cursos, cabe às universidades produzir materiais didático-pedagógicos impressos e multimídia, bem como softwares para a gestão de escolas.

O Pró-Letramento é um projeto de suporte à ação pedagógica nas áreas de linguagem e matemática para professores dos anos iniciais do ensino fundamental."

6. No âmbito do Orçamento-Geral da União, releva notar que essas ações evoluíram de uma dotação autorizada de R\$ 44 milhões, em 2005, para R\$ 556 milhões, em 2008, podendo chegar a R\$ 1,8 bilhão em 2011, conforme programação do Plano Plurianual. A meu ver, para que a educação vise "ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho", conforme estabelece o art. 205 da Constituição Federal, é necessário o investimento crescente da União na Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental.

7. Considerando que a referida formação de professores envolve a atuação complementar da União, dos estados e municípios, o tema em análise foi objeto de iniciativa inédita de controle: a auditoria do TCU foi complementada por auditorias semelhantes realizadas por diversos Tribunais de Contas de estados e de municípios.

8. No que tange ao objeto deste processo, decorridos três anos da realização da auditoria, o relatório de monitoramento aponta que metade das 26 deliberações constantes do Acórdão nº 1.098/2006-TCU-Plenário foram consideradas cumpridas/implementadas e que duas recomendações não mais se aplicam, ante as mudanças empreendidas na gestão e na operacionalização das ações.

9. Do aludido monitoramento realizado pela Seprog, merecem destaque as seguintes constatações: a) os núcleos de ensino a distância nas instituições de ensino superior não estão suficientemente instrumentalizados para organizar e ministrar os programas de formação; b) a infraestrutura física é deficiente nos pólos de apoio presencial; c) deficiências na atividade de tutoria,

sobretudo na articulação entre tutores e professores formadores e na sua supervisão; e d) descompasso entre o número de vagas disponíveis e a capacidade de atendimento.

10. Como resultado da fiscalização, ficou evidente que a estrutura de gestão e a sistemática de acompanhamento das ações precisam ser aperfeiçoadas, de forma a mitigar o risco de desperdício de recursos públicos com a instituição de cursos e instalação de pólos sem a devida estrutura organizacional, física e material.

11. Em razão do que foi constatado nos presentes autos, acolho, no mérito, as novas recomendações e determinações propostas pela Seprog, bem como as sugestões de encaminhamento por ela oferecidas.

12. A Educação é dever do Estado estabelecido pelo art. 205 da Constituição Federal, não de um governo apenas. É com muita preocupação que venho acompanhando o cumprimento desse mandamento constitucional.

13. Os Balanços-Gerais da União, submetidos anualmente a este Tribunal no período de 2000 a 2007, mostram a evidente falta de investimentos do governo federal na função Educação, algo em torno de 1% do total das "despesas realizadas por função".

14. Em 2008, os dispêndios federais com a referida função apresentaram pequeno aumento, atingindo somente 2,24% (R\$ 28,2 bilhões) do total das despesas realizadas pela União, no montante de R\$ 1,25 trilhão. O quadro abaixo mostra a situação ora apresentada.

Exercícios Financeiros Despesas realizadas por Função (Total em R\$ milhões) Despesa realizada na função Educação (em R\$ milhões) Relatório das Contas do Governo da República (Páginas)

2008	1.258.841 (100,00%)	28.251 (2,24%)	80
2007	1.223.797 (100,00%)	24.353 (1,99%)	68
2006	1.183.711 (100,00%)	19.666 (1,66%)	55/56
2003	876.456 (100,00%)	14.224 (1,62%)	82/83
2000	616.382 (100,00%)	10.616 (1,70%)	105

15. No que se refere ao financiamento público da manutenção e desenvolvimento do ensino, a aplicação do mínimo de 18% da receita líquida de impostos, estabelecida no art. 212 da Carta Política de 1988, foi atingida pela União, com muito esforço. Precisamente foram investidos R\$ 19,1 bilhões, ou seja 18,90%. Ao cumprir o normativo constitucional com o percentual de somente 0,90% acima do mínimo estabelecido, pode-se dizer, na linguagem coloquial dos estudantes, que o Governo Federal "passou raspando" em 2008, por pouco "não ficou de recuperação".

16. O mesmo não se pode falar dos brasileiros que têm participado do Pisa, Programa Internacional de Avaliação de Alunos que, por meio de provas de leitura, matemática e ciências, mede o nível educacional de jovens de 15 anos. No exame realizado a cada três anos pela OCDE

(Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), entidade formada por governos de 30 países que têm como princípios a democracia e a economia de mercado, o Brasil, na qualidade de país convidado, tem ficado sistematicamente entre os piores do mundo.

17. Os resultados do país no PISA e o quadro acima refletem a insuficiência de investimentos na educação, a incapacidade de oferecer uma educação fundamental de qualidade para a maioria dos cidadãos, a impossibilidade de dar salários dignos aos professores, a ausência de continuidade dos programas de qualificação e a falta de competência para perenizar e para generalizar algumas experiências bem-sucedidas de melhoria na qualidade de ensino.

18. Sobre o Programa da OCDE, é importante registrar que fechou um ciclo, fortalecendo as informações estatísticas e permitindo as comparações. Isso porque a cada ano o exame foca em uma das áreas. Em 2000, o foco foi leitura; em 2003, matemática; e, em 2006, ciências. O exame de 2009 voltará a enfatizar a leitura, significando a ocorrência de mais perguntas e de resultados mais detalhados nessa área.

20. Recentemente, o povo brasileiro recebeu notícias alvissareiras acerca das descobertas do pré-sal, enorme riqueza da nação a ser gerenciada no futuro pelos jovens que hoje estão na faixa etária dos 15 anos. Para tanto, essa geração deverá ser capaz de compreender o significado das letras e das palavras, e não apenas decodificá-las.

21. Os resultados do Pisa, entretanto, mostram que os estudantes brasileiros avaliados ainda carecem desses conhecimentos básicos (capacidade de compreender o significado das letras e das palavras, e não apenas decodificá-las), pois eles têm a tendência para "responder pelo que acham e não pelo que efetivamente está escrito" (fonte INEP). São indicadores preocupantes para a gestão futura das riquezas da nação, e devem subsidiar políticas nacionais de melhoria da educação, na busca da efetividade dos sistemas educacionais.

22. A realidade tem demonstrado que aplicar apenas 18% da receita líquida de impostos "na manutenção e desenvolvimento do ensino" e investir em torno de 1% do total de despesa realizada na função Educação são medidas insuficientes para possibilitar a efetiva gestão desses recursos públicos em benefício da sociedade.

23. Traçando uma analogia com a construção de uma ponte, temos a mesma situação quando os valores alocados permitem concluir apenas um terço da obra. A gestão desse um terço pode ser plenamente regular, mas não é efetiva. Faltam dois terços para findar a obra. Concluída a ponte, novos horizontes aparecem para aqueles que a atravessam, como por exemplo, o cidadão que passa para a condição de alfabetizado, ou alfabetizado funcional. Tanto o investimento insuficiente na educação como a ponte inacabada causam prejuízo para a sociedade. Vale lembrar que é missão deste Tribunal "assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade".

24. É preocupante ver a educação, por falta de investimento público suficiente, trazer para a sociedade os mesmos benefícios de uma obra inacabada.

25. É meu entendimento que para o Estado e a família poderem cumprir o dever constitucional de promover e incentivar a educação, é preciso buscar novas formas de aumentar o investimento da União na função Educação, creio que para algo em torno de 10% do total da despesa realizada, além de ser necessário que sejam alcançados novos meios, incentivos fiscais, para que as famílias invistam em educação.

Nesse sentido, para concluir, reiterando o que venho externando em meus votos neste Tribunal nos últimos anos, e nas Declarações de Voto elaboradas por ocasião do exame anual das Contas do Governo, reafirmo esta minha posição de defesa da Educação e Voto no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto a este Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de outubro de 2009.

VALMIR CAMPELO

Ministro-Relator

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Monitoramento das recomendações e determinações constantes do Acórdão nº 1.098/2006-TCU-Plenário, que trata de Auditoria de Natureza Operacional realizada em 2005 na ação Apoio à Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental, vinculada ao programa Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica.

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 Executiva do Ministério da Educação, com base no inciso III do art. 250 do Regimento Interno, que:

9.1.1. 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;

9.1.2. 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;

9.1.3. 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;

9.2. recomendar à SEB, com fulcro no inciso III do art. 250 do Regimento Interno, que:

9.2.1. regulamente 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;

9.2.2. elabore normativo que oriente a execução do Pró-Letramento em todos os seus aspectos e dê suporte regulamentar às suas ações;

9.2.3. explicita as atribuições e o perfil dos tutores previstos na Resolução FNDE nº 48/2006 e no Guia Geral do Pró-Letramento;

9.2.4. 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;

9.2.5. 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;

9.2.6. 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;

9.3.. recomendar à Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), com fundamento no inciso III do art. 250 do Regimento Interno, que:

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

9.3.2. 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 pólos e dos cursos por microrregião, da quantidade de vagas ofertadas e do número de alunos matriculados;

9.3.4. 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;

9.3.5. incorpore ao sistema ATUAB as informações sobre o desempenho dos alunos, incluindo os índices de evasão e repetência, e dê publicidade aos dados;

9.3.6. 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;

9.4. determinar à Secretaria Executiva do Ministério da Educação, à Secretaria de Educação Básica e à Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES que encaminhem a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da publicação deste Acórdão, Plano de Ação que contenha o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das respectivas deliberações prolatadas pelo TCU, com o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas;

9.5. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem e do inteiro teor do relatório de monitoramento produzido pela Seprog para os seguintes destinatários: ao Ministro de Estado da Educação; ao Secretário Executivo do Ministério da Educação; à Secretária de Educação Básica; à Secretária de Ensino a Distância; ao Presidente da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento e Pessoal de Nível Superior; ao Presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; ao Presidente da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados; ao Presidente da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; e ao Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização;

9.6. restituir os autos à Seprog para prosseguimento do monitoramento da implementação das deliberações do Acórdão n.º 1.098/2006-Plenário em conjunto com aquelas deste acórdão, com especial atenção às disciplinas matemática, física química e biologia, por sua relevância para a formação educacional dos jovens;

9.7. arquivar os presentes autos

Quorum

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira

Publicação

Ata 42/2009 - Plenário

Sessão 14/10/2009