



fisc

Educação



República Federativa do Brasil
Tribunal de Contas da União

Ministros

Augusto Nardes (Presidente)
Aroldo Cedraz de Oliveira (Vice-presidente)
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Raimundo Carreiro
José Jorge
José Múcio Monteiro
Ana Arraes
Bruno Dantas

Ministros-Substitutos

Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa
André Luís de Carvalho
Weder de Oliveira

Ministério Público junto ao TCU

Paulo Soares Bugarin (Procurador-Geral)
Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-geral)
Cristina Machado da Costa e Silva (Subprocuradora-geral)
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Relatório Sistêmico de Fiscalização

Educação

© Copyright 2014, Tribunal de Contas de União
Impresso no Brasil / Printed in Brazil

<www.tcu.gov.br>

Permite-se a reprodução desta publicação,
em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo,
desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Educação / Tribunal de Contas da União; Weder de Oliveira, Relator. – [Brasília] : TCU, c2014.

76 p. — (Relatório Sistemico de Fiscalização)

O conteúdo está relacionado ao Processo TC-028.636/2013-9 e ao Acórdão nº 1089/2014 - TCU — Plenário. Ata nº 14/2014 — Plenário.

1.Educação. 2. Administração pública. 3. Políticas públicas. I. Título. II. FiscEducação. III. Série.

MENSAGEM DO PRESIDENTE

Ao longo de sua história centenária, o Tribunal de Contas da União vem se aprimorando continuamente no sentido de oferecer melhores serviços ao Estado brasileiro e à sociedade. Anualmente, dezenas de trabalhos relevantes são julgados, avaliando o uso regular do dinheiro público.

Nos últimos anos, o TCU sentiu a necessidade de um novo produto que oferecesse uma visão mais sistêmica das funções de governo para o Congresso Nacional, para os gestores de políticas públicas, para a comunidade acadêmica e para o cidadão brasileiro. A partir do incremento da especialização do TCU por funções de governo, foi possível, em 2013, elaborar a primeira série de relatórios sistêmicos de fiscalização que permitem:

- retratar a situação financeira e orçamentária do tema analisado;
- apontar os principais problemas da função na visão do TCU;
- acompanhar problemas mais complexos, apresentando ano a ano a evolução do assunto até que eles sejam resolvidos.

Nessa linha, os relatórios sistêmicos foram estruturados com o objetivo de subsidiar principalmente os trabalhos das Comissões do Congresso Nacional. A iniciativa vem reforçar a diretriz de concentrar a atuação do Tribunal em áreas consideradas mais relevantes para a sociedade.

Amplia-se, dessa forma, a publicidade de dados e informações, que poderão orientar a adoção de medidas de aprimoramento da gestão e do desempenho da administração pública. Ao apresentar anualmente a evolução de questões relevantes para a melhoria dos resultados da administração pública, o TCU contribui para a eliminação dos gargalos que dificultam as ações governamentais e para a solução dos grandes problemas nacionais.

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Presidente

APRESENTAÇÃO DO RELATOR

A educação, nos termos do art. 205 da Constituição Federal, “é um direito de todos e dever do Estado e da família” e “será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento das pessoas, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

A melhoria do nível educacional está diretamente relacionada à elevação da renda individual, ao aumento da produtividade nos diversos setores da economia, e à maior concretização e qualificação da participação da sociedade na vida política dos países.

O baixo nível escolaridade e qualificação do trabalhador brasileiro tem sido apontado como um dos fatores relevantes que respondem pelas dificuldades passadas e futuras de crescimento sustentado da economia nacional, de elevação da produtividade da indústria brasileira e de ampliação da mobilidade social.

Os problemas da educação no Brasil começam no ensino fundamental e percorrem todo o espectro do sistema educacional até o nível da pós-graduação.

O Tribunal de Contas da União (TCU), consciente da importância da questão e da necessidade de todo o sistema de governança do Estado brasileiro atuar para assegurar efetividade na aplicação dos recursos alocados na função Educação e o aprimoramento das políticas públicas vinculadas ao sistema público de ensino, está intensificando sua atuação nessa área, alocando profissionais e reorganizando sua estrutura organizacional, por meio da criação, em 2013, de secretaria especializada no tema.

O FiscEducação é produto do processo de especialização temática do Tribunal de Contas da União. Tem por objetivo oferecer ao Congresso Nacional, à sociedade brasileira e à administração pública análises sobre a alocação de recursos e o desempenho de programas, um painel de indicadores atuais, o conhecimento acumulado sobre o tema e os desafios que se colocam para o futuro. É um instrumento de comunicação dinâmico, em contínuo aprimoramento. O primeiro FiscEducação, o de 2013, contém:

- análise da evolução do perfil da execução orçamentária e financeira dos programas do governo federal relacionados à educação básica, à educação profissional e tecnológica e à educação superior e pós-graduação;
- análise do estabelecimento e cumprimento de metas e indicadores expressos no Plano Plurianual 2012-2015;

- evidenciação das grandes alocações de recursos e mais expressivas variações, com destaque para os programas ProInfância e o Pacto Nacional para a Alfabetização na Idade Certa;

- avaliação da estrutura e da atuação das unidades de auditoria interna das Universidades Federais e dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia; e

- comunicação dos principais trabalhos realizados pelo Tribunal pertinentes à função Educação em 2013, com destaque para a auditoria coordenada sobre o ensino médio (com a participação de quase todos os tribunais de contas estaduais do país) e os monitoramentos dos desdobramentos das auditorias anteriormente realizadas no ProUni e nas fundações de apoio.

O FiscEducação 2013 não é iniciativa única nem um produto acabado. Constitui o primeiro de uma série de outros trabalhos analíticos e comunicativos que irão, ano a ano, informar o melhor possível a sociedade brasileira sobre questões orçamentárias, resultados de políticas públicas, problemas e avanços na garantia do direito à educação, na melhoria do sistema de ensino e qualificação profissional brasileiro e no aumento da eficiência dos gastos públicos.

WEDER DE OLIVEIRA

Relator

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO 1 - Panorama orçamentário e financeiro	11
Desempenho orçamentário.....	12
Educação básica (Programa 2030)	13
Educação profissional e tecnológica (Programa 2031)	15
Educação superior e pós-graduação (Programa 2032)	17
Gestão e manutenção do MEC (Programa 2109).....	18
Conclusão.....	20
CAPÍTULO 2 - Indicadores (monitoramento e avaliação)	21
Educação básica (Programa 2030)	23
Educação infantil.....	23
Valorização do magistério	24
Aumento da escolaridade média e quadras esportivas nas escolas	24
Alfabetização até os oito anos - Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa.....	25
Educação integral e Mais Educação.....	26
Outros indicadores e metas da educação básica	28
Educação profissional e tecnológica (Programa 2031)	28
Número de matrículas da educação profissional técnica de nível médio.....	29
Educação superior - graduação, pós-Graduação, ensino, pesquisa e extensão (Programa 2032)	30
Taxa bruta e líquida de matrículas da educação superior.....	31
Conclusão.....	32
CAPÍTULO 3 - Grandes temas relacionados às políticas educacionais	33
Educação infantil - ProInfância	33
Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa	34
Mais Educação.....	35
Ensino profissional e tecnológico.....	36
Ensino superior: ações inclusivas	37

CAPÍTULO 4 - Tema em destaque: unidades de auditoria interna das universidades e institutos federais de educação, ciência e tecnologia..... 39

Método de análise	41
Análise da estrutura da unidade de auditoria interna (Audin)	42
Independência, responsabilidade e autoridade	42
Posição no organograma da instituição	42
Envolvimento do conselho deliberativo.....	44
Existência de política formalizada para o funcionamento da Audin	45
Capacitação	49
Recursos materiais e de pessoal	49
Análise da atuação da unidade de auditoria interna (Audin)	51
Plano anual de atividades de auditoria interna - Paint, gestão de riscos e controles internos	51
Assessoramento prestado à alta administração	52
Segregação de funções	53
Conclusão.....	53

CAPÍTULO 5 - Trabalhos relevantes realizados pelo TCU..... 55

Auditoria coordenada no ensino médio	55
Fundações de apoio	56
ProUni	57
Convênios da Capes	59
Programa nacional do livro didático.....	59

CONCLUSÃO..... 61

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO 66

DELIBERAÇÃO..... 73

INTRODUÇÃO

1. Tratam os autos de fiscalização realizada na modalidade levantamento, com vistas à produção de Relatório Sistêmico de Fiscalização da Função Educação - FiscEducação, que ofereça um panorama da aludida Função a esta Corte de Contas, ao Congresso Nacional, a suas comissões e Casas Legislativas, aos gestores da política educacional e, especialmente, à sociedade brasileira.

2. Além disso, o levantamento constituir-se-á também em insumo para a definição da estratégia de controle externo a ser levada a cabo pelo Tribunal, de modo a que as próximas edições anuais do FiscEducação servirão de fonte de informação para avaliar a evolução e o impacto das políticas públicas adotadas para a melhoria das condições de acesso da população a uma educação de qualidade, em todos os seus níveis.

3. Com tal escopo, o trabalho foi estruturado em cinco capítulos, a saber: (i) panorama da execução orçamentária e financeira associada à Função Educação; (ii) indicadores de desempenho das políticas educacionais; (iii) grandes temas relacionados à política educacional; (iv) temas em destaque: unidades de auditoria interna das Universidades e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia; e (v) trabalhos relevantes realizados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) na área.

4. Após as breves considerações, adoto como relatório a proficiente instrução da equipe de fiscalização da Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), à Peça nº 19, abaixo transcrita:

“3. A educação é o primeiro dos direitos sociais constitucionalmente assegurado (art.6º), e consiste em dever do estado e da família, a ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (art.205). A Constituição define ainda os princípios segundo os quais o ensino será ministrado, destacando-se:

‘I - igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola; (...)

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira (...)

VII - garantia de padrão de qualidade.’

A coordenação da política nacional de educação, segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/1996, art. 8º, §1º), compete à União, que deve articular os diferentes níveis e sistemas de ensino e exercer as funções normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.’

4. Além disso, compete à União, conforme art. 9º da referida lei:

I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;

III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;

IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;

V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;

VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;

VII - baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;

VIII - assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;

IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.'

5. Compete ao Ministério da Educação (MEC) desenvolver programas e ações com o intuito de dar cumprimento às atribuições da União em educação, por meio de prestação de assistência técnica e financeira aos demais entes federados.

6. Para o cumprimento de sua missão institucional, o MEC conta com a estrutura administrativa apresentada na Figura 1.

7. No presente relatório, será dado especial destaque à estrutura e à atuação das unidades de auditoria interna das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) e dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, por constituírem elementos fundamentais no aperfeiçoamento da governança corporativa nas referidas instituições.

8. Ainda que em menor profundidade, outros temas foram abordados no relatório, entre eles: o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância), o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, o Mais Educação, a expansão da Rede de Educação Profissional e Tecnológica e as ações inclusivas no Ensino Superior, com destaque para o Programa Universidade para Todos (ProUni).

Ministério da Educação - MEC

MINISTRO

ÓRGÃOS COLEGIADOS
- Conselho Nacional de Educação

GABINETE

CONSULTORIA JURÍDICA

SECRETARIA EXECUTIVA

**DIRETORIA DE
TECNOLOGIA DA
INFORMAÇÃO**

**SUBSECRETARIA DE
ASSUNTOS
ADMINISTRATIVOS**

**SUBSECRETARIA DE
PLANEJAMENTO E
ORÇAMENTO**

ENTIDADES VINCULADAS
Autarquias
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
- Colégio Pedro II
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- 34 Universidades Federais
- 38 Institutos Federais de Educação Tecnológica
- 02 Centros Federais de Educação Tecnológica
Fundações Públicas
- Fundação Joaquim Nabuco
- 25 Fundações Universitárias
Empresa Pública
- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- Hospital de Clínicas de Porto Alegre
- Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares

**INSTITUTO BENJAMIN
CONSTANT**

**INSTITUTO NACIONAL DE
EDUCAÇÃO DE SURDOS**

**SECRETARIA DE
EDUCAÇÃO BÁSICA**

**DIRETORIA DE CURRÍCULOS
E EDUCAÇÃO INTEGRAL**

**DIRETORIA DE
FORMULAÇÃO DE
CONTEÚDOS EDUCACIONAIS**

**DIRETORIA DE APOIO À
GESTÃO EDUCACIONAL**

**SECRETARIA DE
EDUCAÇÃO PROFISSIONAL
E TECNOLÓGICA**

**DIRETORIA DE DESENVOLVI-
MENTO DA REDE FEDERAL DE
EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E
TECNOLÓGICA**

**DIRETORIA DE POLÍTICAS
DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL
E TECNOLÓGICA**

**DIRETORIA DE INTEGRAÇÃO
DAS REDES DE EDUCAÇÃO
PROFISSIONAL E
TECNOLÓGICA**

**SECRETARIA DE
EDUCAÇÃO SUPERIOR**

**DIRETORIA DE
DESENVOLVIMENTO DA
REDE DE INSTITUIÇÕES
FEDERAIS DE ENSINO
SUPERIOR**

**DIRETORIA DE
POLÍTICAS E
PROGRAMAS DE
GRADUAÇÃO**

**SECRETARIA DE
ARTICULAÇÃO COM OS
SISTEMAS DE ENSINO**

**DIRETORIA DE
COOPERAÇÃO E PLANOS
DE EDUCAÇÃO**

**DIRETORIA DE
ARTICULAÇÃO COM OS
SISTEMAS DE ENSINO**

**DIRETORIA DE
VALORIZAÇÃO DOS
PROFISSIONAIS DA
EDUCAÇÃO**

**SECRETARIA DE
REGULAÇÃO E
SUPERVISÃO DA
EDUCAÇÃO SUPERIOR**

**DIRETORIA DE POLÍTICA
REGULATORIA**

**DIRETORIA DE
SUPERVISÃO DA
EDUCAÇÃO SUPERIOR**

**DIRETORIA DE REGULAÇÃO
DA EDUCAÇÃO SUPERIOR**

**SECRETARIA DE
EDUCAÇÃO CONTINUADA,
ALFABETIZAÇÃO,
DIVERSIDADE E INCLUSÃO**

**DIRETORIA DE POLÍTICAS DE
EDUCAÇÃO DO CAMPO,
INDÍGENA, E PARA AS
RELAÇÕES ÉTNICO-RACIAIS**

**DIRETORIA DE POLÍTICAS
DE ALFABETIZAÇÃO E
EDUCAÇÃO DE JOVENS
E ADULTOS**

**DIRETORIA DE POLÍTICAS
DE EDUCAÇÃO EM DIREITOS
HUMANOS E CIDADANIA**

Convenção

— Subordinação

SIORG: Junho/2012

Base Legal

Decreto nº 7.690 de 02/03/2012

Figura 1 – Organograma do Ministério da Educação (MEC)

9. Na análise desenvolvida neste capítulo, será utilizado de forma recorrente o conceito de função de governo, que é o maior nível de agregação orçamentária setorial das políticas públicas.

10. Conforme apresentado na Tabela 1, a Função Educação consiste na quarta maior participação no gasto governamental, totalizando R\$ 72,6 bilhões em valores empenhados para 2012, ficando atrás apenas dos Encargos Especiais (R\$ 1 trilhão), Previdência Social (R\$ 400 bilhões) e Saúde (R\$ 79,9 bilhões).

Tabela 1 – Despesa empenhada por função de governo, em R\$ milhões⁽¹⁾

Função	2011 ⁽¹⁾	2012	2012/2011
Encargos Especiais	996.102	1.005.023	0,9%
Previdência Social	381.066	400.075	5,0%
Saúde	76.460	79.917	4,5%
Educação	61.868	72.576	17,3%
Assistência social	48.232	56.634	17,4%
Trabalho	38.578	42.502	10,2%
Defesa Nacional	34.215	36.977	8,1%
Judiciária	23.835	24.381	2,3%
Transporte	20.288	22.414	10,5%
Administração	20.274	22.149	9,3%
Agricultura	16.777	16.474	-1,8%
Segurança Pública	8.139	8.647	6,2%
Ciência e Tecnologia	7.409	7.811	5,4%
Legislativa	6.399	6.054	-5,4%
Organização Agrária	4.487	5.836	30,1%
Gestão Ambiental	3.970	5.530	39,3%
Urbanismo	4.526	4.722	4,3%
Essencial à Justiça	6.149	4.020	-34,6%
Comércio e Serviços	3.923	3.961	1,0%
Saneamento	1.750	2.654	51,7%
Relações Exteriores	2.036	2.314	13,6%
Indústria	1.972	2.175	10,3%
Cultura	1.497	1.905	27,3%
Direitos da Cidadania	1.490	1.330	-10,8%
Desporto e Lazer	1.220	1.257	3,0%
Comunicações	895	1.096	22,4%
Energia	663	796	20,1%
Habituação	538	565	5,1%
Total	1.774.757	1.839.795	3,7%

Fonte: Siafi (apud BRASIL, Tribunal de Contas da União. Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República - Exercício 2012. 2013).

Elaboração: TCU/SecexEducação.

(1) Valores atualizados a dezembro de 2012 pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) anual.

11. A Lei 12.593/2012, que trata do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 da União, traz três programas temáticos referentes à Função Educação: Programa 2030 - Educação Básica, Programa 2031 - Educação Profissional e Tecnológica e Programa 2032 - Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão.

12. Cada um desses programas contém indicadores, objetivos e metas, bem como iniciativas que devem nortear a execução das ações orçamentárias para cumprir cada objetivo. Os programas temáticos, que expressam e orientam a ação governamental para a entrega de bens e serviços, substituíram os denominados programas finalísticos do PPA 2008-2011.

13. A Função Educação ainda engloba o Programa 2109 - Gestão e Manutenção do MEC, classificado como Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, pois expressa e orienta as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental. Engloba despesas relacionadas ao pagamento de pessoal ativo da União, incluindo contribuições para o regime de previdência dos servidores públicos federais e previdência privada, auxílio alimentação, assistência médica e odontológica, auxílio pré-escolar, dentre outras.

14. Houve, portanto, expressiva modificação em relação ao PPA anterior, que dificulta a comparação da execução dos programas da Função Educação que existiam até 2011 com a dos novos programas.

15. O PPA 2008-2011 tinha dez programas diretamente relacionados à educação (1060 - Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos, 1061 - Brasil Escolarizado, 1062 - Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica, 1067 - Gestão da Política de Educação, 1073 - Brasil Universitário, 1374 - Desenvolvimento da Educação Especial, 1377 - Educação para a Diversidade e a Cidadania, 1448 - Qualidade na Escola, 1449 - Estatísticas e Avaliações Educacionais e 8034 - Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem).

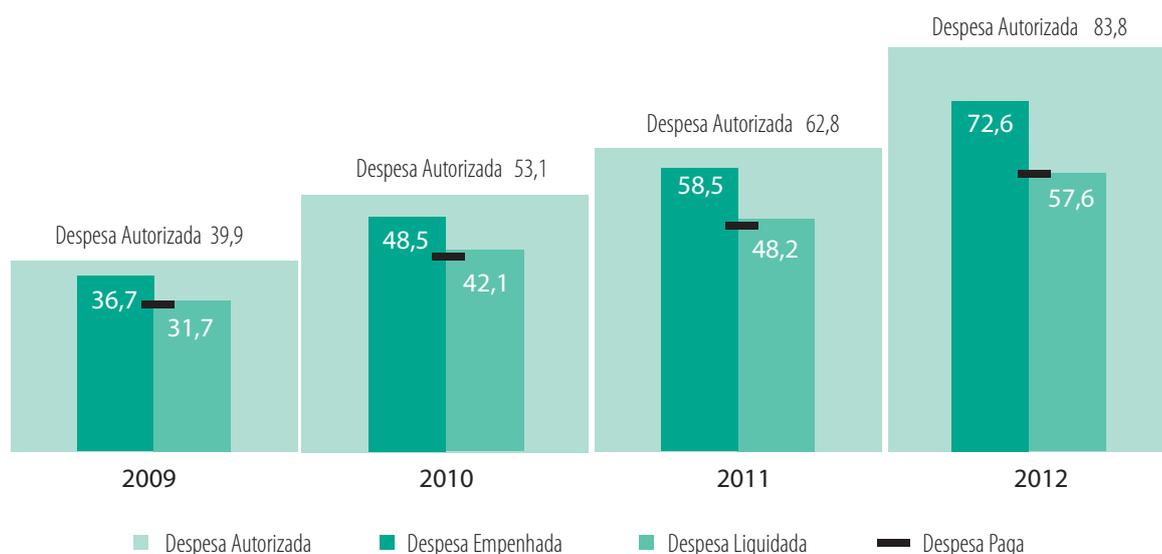
16. As ações orçamentárias correspondentes a esses programas também estavam contidas no Plano. Na nova sistemática, as ações encontram-se somente nas Leis Orçamentárias Anuais.

17. Nas análises a seguir, foram considerados apenas os recursos liquidados e pagos referentes aos empenhos de cada exercício, sem considerar a liquidação e pagamento de restos a pagar de exercícios anteriores.

Desempenho orçamentário

18. De 2009 a 2012, em valores nominais, a despesa autorizada com a Função Educação mais que dobrou (peças 14 a 17), passando de R\$ 39,9 bilhões para R\$ 83,8 bilhões (aumento de 110%). Tal aumento de dotação reflete-se nos valores empenhados (aumento de 97,86%), liquidados (aumento de 81,7%) e pagos (aumento de 86,10%), conforme Figura 2.

Figura 2 - Execução orçamentária/financeira da Função Educação, em R\$ bilhões, nominais



Fonte: Siafi Gerencial, Grupo Public Mensal. Destacados os valores da despesa empenhada e da liquidada.

19. Em 2013 a despesa total autorizada chegou a R\$ 82 bilhões, tendo sido empenhados, até 31/8/2013, R\$ 55,6 bilhões (67,72% do autorizado), liquidados R\$ 38,9 bilhões (47,5%) e pagos R\$ 38,56 bilhões (44,53%) (peça 18).

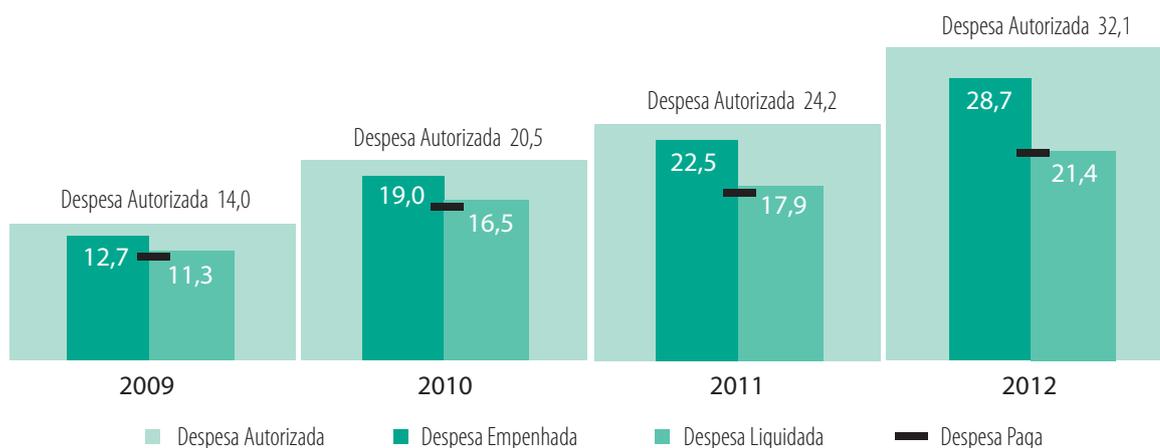
20. Adotou-se a estrutura do PPA atual como modelo de análise da evolução, entre 2009 e 2012, da despesa da educação básica, da educação profissional e tecnológica e da educação superior/pós-graduação.

Educação básica (Programa 2030)

21. Para essa análise, foram agrupados os programas do PPA 2008-2011 cujos temas estão incorporados no Programa 2030 - Educação Básica, do PPA 2012-2015. Assim, verifica-se a seguinte execução orçamentária e financeira no segmento Educação Básica, representado a partir de 2012 pelo Programa 2030 (detalhamento no Apêndice I).

22. A Figura 3 mostra a composição da despesa paga (R\$ 21,24 bilhões) referente ao Programa 2030 - Educação Básica no exercício de 2012 (peça 17).

Figura 3- Execução orçamentária/financeira nos programas/ações da Educação Básica, em R\$ bilhões, nominais



Elaboração: TCU/SecexEducação.

Fonte: Siafi Gerencial, Grupo Public Mensal. Destacados os valores da despesa empenhada e da liquidada.

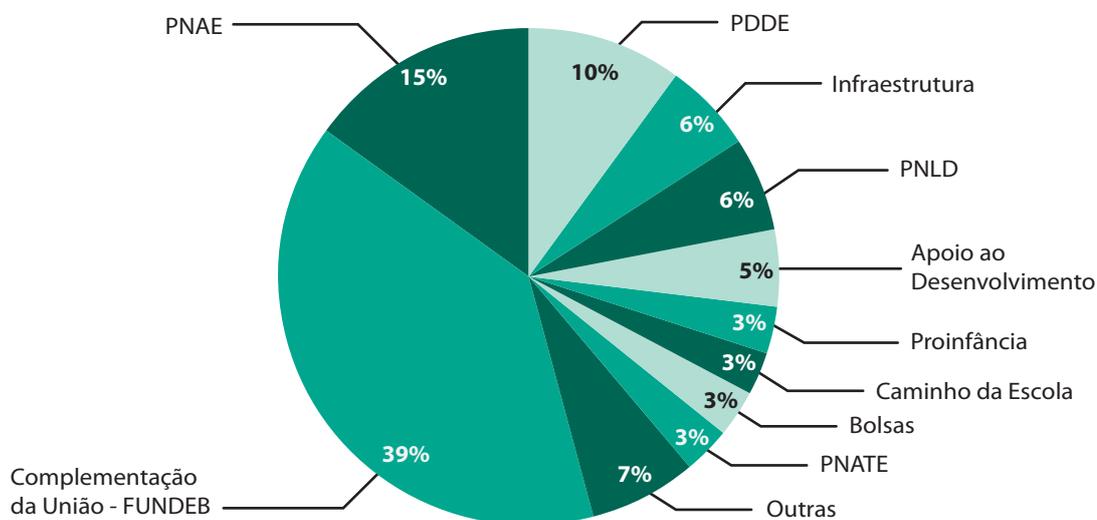
Nota: Foram considerados como pertencentes à Educação Básica, os seguintes programas do PPA 2008-2011: 1060 - Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos; 1061 - Brasil Escolarizado; 1374 - Desenvolvimento da Educação Especial; 1377 - Educação para a Diversidade e Cidadania; 1448 - Qualidade na Escola; 1449 - Estatísticas e Avaliações Educacionais (apenas as ações 4014, 4022, 4000, 4017, 6291, relativas à Educação Básica) e 8034 - Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem.

Esse agrupamento foi necessário porque as iniciativas correspondentes foram incluídas no programa 2030, do PPA 2012-2015, como, por exemplo: 02BV - Ampliar a oferta de alfabetização e educação de jovens e adultos (...); 02BW - Consolidação das diretrizes curriculares nacionais da educação básica (...); e 02C6 - Realização de provas, exames, avaliações nacionais e internacionais, bem como produção de estatísticas, informações, indicadores, estudos e pesquisas (...).

As contribuições previdenciárias foram retiradas desses programas do PPA 2008-2011, pois, no modelo atual, estão contidas no Programa 2109 - Gestão e Manutenção do MEC, sendo somadas às ações do Programa 1067 - Gestão de Políticas Educacionais, para fins de comparação.

23. Em 2013, a dotação autorizada no Programa 2030 - Educação Básica chegou a R\$ 30,39 bilhões, tendo sido empenhado, até 31/8/2013, R\$ 17,54 bilhões (57,7%), liquidados R\$ 11,54 bilhões (37,97%) e pagos R\$ 11,5 bilhões (37,83%) (peça 18). Não foram observados empenhos para algumas ações orçamentárias até 31/8, como é o caso da 0920 - Concessão de Bolsa para Equipes de Alfabetização (com R\$ 453 milhões autorizados) e da 20RV - Apoio à Manutenção da Educação Infantil (com R\$ 500 milhões autorizados).

Figura 4 - Percentual da despesa liquidada na Educação Básica, por ação orçamentária, exercício 2012



Elaboração: TCU/SecexEducação.

Fonte: Siafi Gerencial.

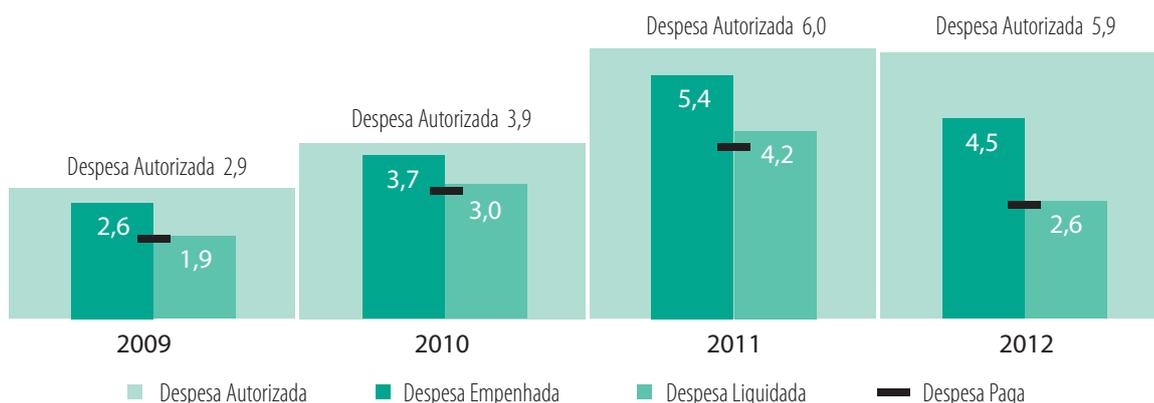
Educação profissional e tecnológica (Programa 2031)

24. De 2011 para 2012, verificou-se queda significativa no percentual dos valores liquidados em relação ao total empenhado (queda de 77,13% para 59,04%) no Programa 2031 - Educação Profissional e Tecnológica, equivalente ao Programa 1062 - Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica do PPA 2008-2011. Esse fato aumentou o montante dos restos a pagar não processados (peças 16 e 17) nesse programa.

25. Nesse quesito destacam-se negativamente as Ações 20RG - Expansão e Reestruturação da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (com liquidação de R\$ 104 milhões - 12,79% - dos R\$ 820 milhões empenhados) e 20RL - Funcionamento das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica (com liquidação de R\$ 1 bilhão - 59,9% - de R\$ 1,68 bilhão empenhado).

26. A Figura 5 mostra a execução orçamentária/financeira dos programas da Educação Profissional e Tecnológica, destacando a estabilização da dotação autorizada e queda nos valores empenhados, liquidados e pagos, ocorridos de 2011 para 2012.

Figura 5 - Execução Orçamentária/Financeira nos programas da Educação Profissional e Tecnológica, em R\$ bilhões, nominais



Elaboração: TCU/SecexEducação.

Fonte: Siafi Gerencial, Grupo Public Mensal. Destacados os valores da despesa empenhada e da liquidada.

Nota: Para efeitos de comparação, foram excluídas as contribuições previdenciárias no período 2009-2011, já que não constam mais do Programa 2031.

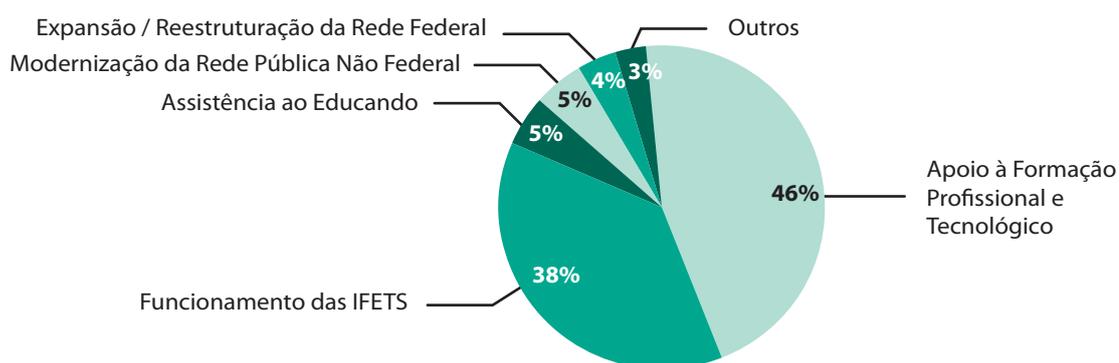
27. Deve-se atentar para o fato de que, no PPA 2011/2015, os gastos com o pessoal ativo da União que trabalha no segmento da Educação Profissional e Tecnológica não mais constam do Programa 2031. Para fins de comparação com as ações do PPA 2008-2011, portanto, é necessário somar a execução de vencimentos e vantagens fixas - pessoal civil dentro da Ação 2992 - Funcionamento da Educação Profissional, pertencente ao antigo programa 1062. No PPA 2012/2015, essa despesa com pessoal foi redirecionada para o Programa 2109 - Gestão e Manutenção do MEC, Ação 20TP - Pagamento de Pessoal Ativo da União, cuja despesa liquidada na Subfunção 363 - Ensino Profissional em 2012 foi de R\$ 2,92 bilhões.

28. Fazendo os ajustes necessários, o montante liquidado no Programa 2031, em 2012, foi de R\$ 5,52 bilhões. Isso indica que, de 2009 a 2012, há um crescimento praticamente linear da despesa liquidada na educação profissional e tecnológica, diferentemente da queda mostrada na Figura 5, que registra puramente as despesas do Programa 2031.

29. Essa análise evidencia a dificuldade de se identificar o gasto efetivo com a Educação Profissional e Tecnológica no Brasil a partir da análise dos dados do Programa 2031 tal como está organizado no PPA 2011/2015.

30. Na Figura 6, apresenta-se a composição, por ações orçamentárias, da despesa paga (R\$ 2,58 bilhões) referente ao Programa 2031 - Educação Profissional e Tecnológica no exercício de 2012:

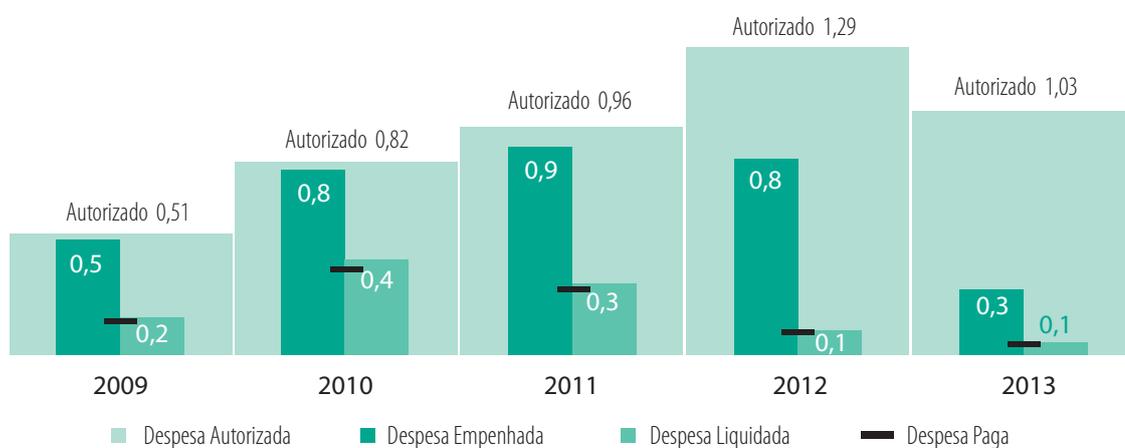
Figura 6 - Execução Financeira na Educação Profissional e Tecnológica, por ação orçamentária, exercício 2012



Elaboração: TCU/SecexEducação.
Fonte: Siafi Gerencial

31. Com base na Figura 7, observa-se que houve queda na execução orçamentária/financeira das ações de infraestrutura após o movimento inicial de expansão e reestruturação da rede federal de educação profissional e tecnológica, que ocorreu até 2011.

Figura 7 - Execução Orçamentária/Financeira das ações de expansão e reestruturação da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, em R\$ bilhões, nominais



Elaboração: TCU/SecexEducação.

Fonte: Siafi Gerencial. Valores empenhados e liquidados destacados.

Nota: Para o período 2009-2011 os valores apresentados são a soma das ações de expansão (1H10) e de reestruturação da rede (8650). Para 2012 e 2013 (até agosto), as ações 1H10 e 8650 foram unificadas na ação 20RG.

32. Percebe-se que em 2010, as ações referentes à expansão da rede atingiram seu pico, com R\$ 402 milhões liquidados. Destaca-se, na tabela abaixo, a queda do índice valores liquidados/valores empenhados no período, o que mostra um aumento progressivo nos valores de restos a pagar não processados nessa ação (20RG) que, em 2012, chegaram a R\$ 715,98 milhões.

Tabela 2 - Índice valores liquidados/valores empenhados das ações de expansão e reestruturação da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica.

2009	2010	2011	2012	2013 (até agosto)
33%	51%	34%	13%	20%

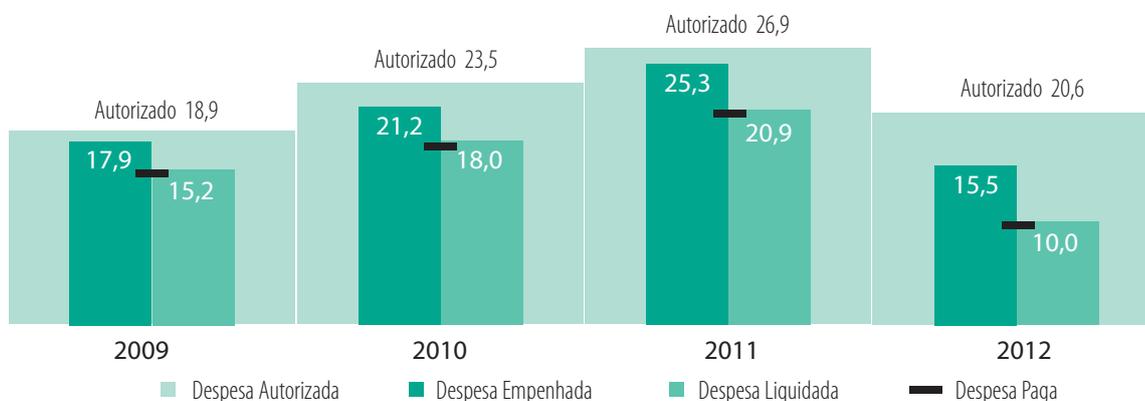
Elaboração: TCU/SecexEducação.

Fonte: Siafi Gerencial.

Educação superior e pós-graduação (Programa 2032)

33. A aparente queda na execução orçamentária/financeira dos programas do segmento, de 2011 para 2012, apresentada na Figura 8, deve-se à retirada dos gastos com pessoal do Programa 2032 - Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão, tal como ocorrido no programa da Educação Profissional e Tecnológica.

Figura 8 - Execução Orçamentária/Financeira na Educação Superior e Pós-Graduação, em R\$ bilhões, nominais



Elaboração: TCU/SecexEducação

Fonte: Siafi Gerencial. Valores empenhados e liquidados destacados

Nota: 1. Para fins de compatibilização com os exercícios anteriores, foram retiradas as contribuições previdenciárias e agregadas as ações de avaliação do ensino superior e do censo da educação superior. Foram também totalizados em 2012 os recursos do Fies, que se encontram, no novo PPA, no âmbito do Programa 0902 - Operações Especiais: Financiamentos com Retorno, mas que pertenciam ao antigo Programa 1073 - Brasil Universitário. Tais recursos também foram retirados do programa referente à educação superior, no novo PPA, obrigando ao interessado em saber quanto se gasta na educação superior no Brasil a realizar diversas operações no Siafi.

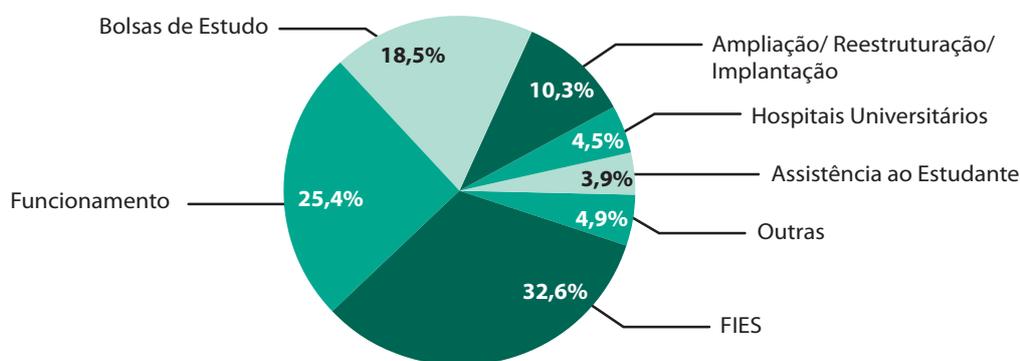
34. No PPA 2008-2011, tais despesas pertenciam à Ação 4009 - Funcionamento dos cursos de graduação, que teve dotação autorizada de R\$ 14,85 bilhões, em 2011, sendo que R\$ 10,57 bilhões se referiam especificamente a pagamento de vencimentos e vantagens fixas - pessoal civil. Em 2012, a despesa liquidada na ação 20TP - Pagamento de Pessoal Ativo da União, no âmbito do Programa 2019 e da Subfunção 364 - Ensino Superior chegou a R\$ 11,6 bilhões.

35. Em suma, a Figura 8, que dá a impressão de redução de recursos, mascara o fato de que a despesa liquidada com educação superior e pós-graduação, em 2012 (R\$ 21,59 bilhões), supera a de 2011.

36. Essa análise evidencia a dificuldade de se identificar o gasto efetivo com a educação superior e pós-graduação no Brasil a partir da análise dos dados do Programa 2032 tal como está organizado no PPA 2012/2015.

37. Na Figura 9, apresenta-se a composição, por ações orçamentárias, da despesa liquidada (R\$ 9,99 bilhões) referente ao Programa 2032 - Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação no exercício de 2012, adicionando-se também o Fies. Verifica-se que as duas maiores despesas da educação superior são justamente as que não foram incluídas no Programa 2032: pessoal e Fies.

Figura 9 - Despesa Liquidada na Educação Superior e Pós-Graduação, por agrupamento de ações semelhantes, exercício 2012



Fonte: Siafi Gerencial. O Fies foi incluído, para fins de comparação com os demais agrupamentos do Programa 2032

Gestão e manutenção do MEC (Programa 2109)

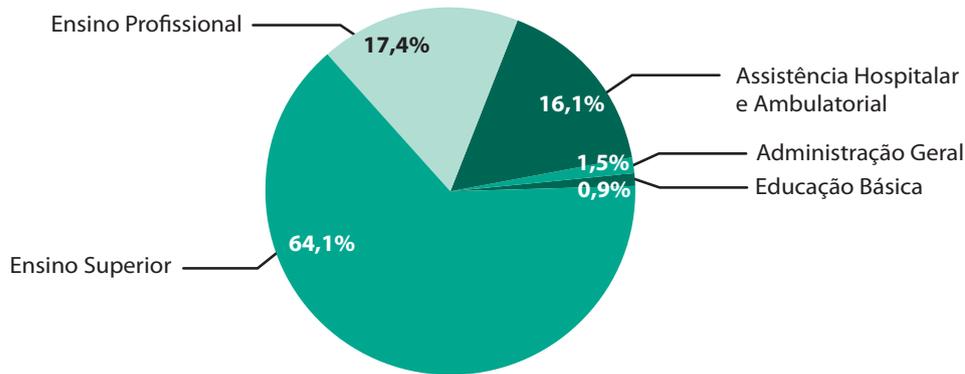
38. No PPA 2012/2015, o Programa 2109 - Gestão e Manutenção do Ministério da Educação atraiu a contabilização dos gastos com pessoal civil e a contribuição para custeio do regime de previdência dos servidores públicos federais que, anteriormente, ficavam distribuídos nos programas finalísticos.

39. Assim, no PPA 2008-2011, o Programa 1073 - Brasil Universitário continha os gastos com pessoal de nível superior, incluindo a contribuição para a previdência social, assim como no Programa 1062 - Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica eram incorporadas as despesas com pessoal, referentes a esse segmento educacional, o que permitia à sociedade ter acesso à informação de quanto é aplicado, pelo governo federal, com Educação Superior e com a Educação Profissional e Tecnológica.

40. Além disso, como consequência da inserção das despesas de pessoal civil no Programa 2109, houve aumento significativo desse programa em relação ao Programa 1067 - Gestão

da Política de Educação. Somente a ação 20TP - Pagamento de Pessoal Ativo da União teve despesa liquidada, no âmbito da Função Educação, em 2012, de R\$ 18,132 bilhões, distribuídos conforme se vê na Figura 10.

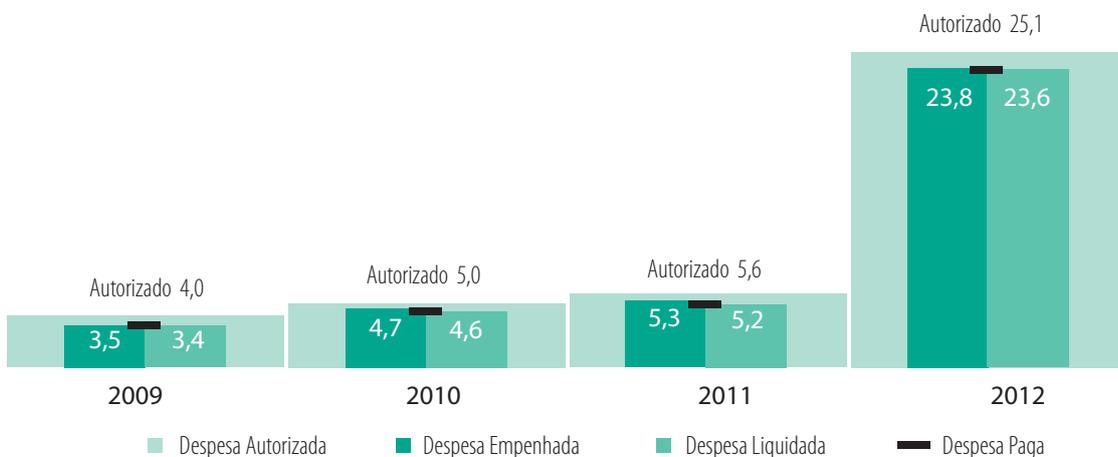
Figura 10 - Percentual de despesa liquidada na Ação 20TP - Pagamento de Pessoal Ativo da União, na Função 12 - Educação e Programa 2109, em 2012



Elaboração: TCU/SecexEducação.
Fonte: Siafi Gerencial.

41. Mesmo agregando a este programa, para fins de comparação, os valores referentes à contribuição para o custeio do regime de previdência dos servidores públicos federais, no período do PPA anterior, percebe-se uma desproporção nos valores alocados no período 2009-2011 e os referentes ao período do PPA 2012-2015, explicada pela inserção da ação 20TP (aumento de patamar em R\$18 bilhões), conforme pode ser visto na Figura 11, causada principalmente pela alocação dos gastos com pessoal:

Figura 11 - Execução Orçamentária/Financeira na Gestão e Manutenção do MEC (em bilhões de reais) - período 2009- 2012



Elaboração: TCU/SecexEducação.

Fonte: Siafi Gerencial. Valores liquidados destacados.

Conclusão

42. No tocante aos aspectos orçamentários e financeiros da Função Educação, verificou-se a dificuldade de obtenção de forma direta dos gastos alocados nos programas finalísticos com a nova sistemática do PPA 2012-2015, assim como da comparação desses gastos em relação aos períodos anteriores.
43. Além disso, a retirada das despesas com pessoal dos programas temáticos dificulta para o cidadão ter ciência do custo da política pública. Na educação superior, por exemplo, tais despesas constituem a maioria dos gastos (R\$ 11,6 bilhões de R\$ 21,6 bilhões em 2012) e, portanto, o total liquidado no programa 2032 - Educação Superior não representa nem 50% do total de despesas nessa etapa da educação.
44. O Fies, segunda maior despesa do segmento, também foi alocado num programa à parte. Assim, somente analisando os dados orçamentários do programa 2032, seria difícil saber quanto a União gasta com educação superior no Brasil.
45. Efeito similar ocorreu no Programa 2031 - Ensino Profissional e Tecnológico, sendo necessário agregar novamente os dados de gastos com pessoal para que a série histórica dos gastos com o programa seja restabelecida.
46. Sem os ajustes que compatibilizam as despesas de diferentes períodos, pode-se ter a percepção equivocada de que as despesas estariam diminuindo em vez de estarem, como de fato estão, aumentando.

47. Neste capítulo, busca-se analisar se os compromissos que constam do PPA 2012-2015, veiculados pela Lei 12.593/2012, estão representados por indicadores capazes de exprimir o alcance dos objetivos da política educacional e se os gestores medem, monitoram e avaliam os resultados de modo a assegurar, com razoável grau de certeza, que serão atingidos até o final da vigência do plano.

48. Segundo o documento intitulado ‘Modelo de Planejamento Governamental’, elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

‘O PPA atual informa 65 Programas Temáticos, cada qual com seus próprios indicadores, *objetivos e metas que revelam os compromissos do Governo*. O Programa Temático expressa a agenda de governo através das políticas públicas e incorpora seus desafios. Ele se desdobra em 492 objetivos e 2.417 metas. A iniciativa, outra categoria do Plano, é a *declaração da entrega de bens e serviços públicos à sociedade*’. (Sublinhados acrescidos)

49. No mesmo documento, constam as definições de monitoramento e avaliação:

‘(...) monitoramento consiste na observação contínua de uma dada realidade nos seus aspectos mais relevantes, no intuito de obter informações fidedignas e tempestivas. Já a avaliação é uma investigação aprofundada de uma determinada intervenção. Tanto o monitoramento quanto a avaliação, além de fornecerem informações para o aperfeiçoamento da ação governamental, são aliados essenciais (...) para viabilizar as entregas de bens e serviços à população.’

50. Para os propósitos específicos deste trabalho, serão avaliados indicadores referentes aos programas temáticos da função Educação: 2030-Educação Básica, 2031-Educação Profissional e Tecnológica e 2032-Educação Superior: graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa e extensão, assim como as metas que compõem os objetivos de cada programa, com base no Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015, ano base 2012, e divulgado pelo MEC em maio de 2013.

51. Além disso, serão feitas considerações a respeito do exame realizado sobre parte das metas constantes do Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015, ano base 2012 (Volume II - Tomo I - Monitoramento Temático - Políticas Sociais), divulgado em maio de 2013 pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).

52. O PPA 2012-2015 trouxe nova sistemática de monitoramento e avaliação dos programas de governo. Também deixou de detalhar os programas em ações, que se desdobravam em metas físicas e em valores, definidas agora apenas na Lei Orçamentária Anual. Foram criadas as categorias ‘objetivos’ e ‘iniciativas’, dentro de cada ‘programa temático’, os quais estão divididos por temas de políticas públicas, conforme exemplificado anteriormente.

53. O relatório do parecer prévio das contas de governo da Presidente da República referente ao exercício de 2012 trouxe críticas à mudança da sistemática de monitoramento:

‘(...) não estão previstos instrumentos para assegurar o monitoramento objetivo das metas qualitativas, nem informações de metas anuais para os objetivos e índices finais para os indicadores dos programas, o que pode comprometer o controle dos gestores, da sociedade e dos órgãos de fiscalização.

(...) o PPA 2012-2015, ao contrário do anterior, não possui indicadores para monitorar o nível estratégico do plano. Apesar de existirem indicadores no nível dos programas temáticos, não estão definidas formas para monitorar em que medida os resultados dos programas estão ajudando a alcançar os macrodesafios estabelecidos na dimensão estratégica.’

54. Outra mudança relevante foi a substituição do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual (Sigplan) pelo Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (Siop), para monitoramento das ações, apresentando um módulo de acesso público e aberto.

55. Ainda que o MP coordene os processos de monitoramento e avaliação dos programas do PPA, há também o monitoramento e a avaliação setorial realizado pelo MEC, por meio do Simec, que dispõe de módulo de acesso público no sítio oficial do ministério na internet. Por essa razão, a presente análise não pretende esgotar o monitoramento da Função Educação, mas apontar oportunidades de melhoria no acompanhamento dos programas temáticos da função dispostos no PPA 2012-2015. Nas próximas edições do relatório sistêmico poderão ser agregadas novas dimensões de avaliação de monitoramento.

56. A fim de informar ao Congresso Nacional se as informações prestadas pelo Governo Federal, por meio do Relatório de Anual Avaliação do PPA 2012-2015 - Ano Base 2012 - são fidedignas, adequadas e suficientes, a SecexEducação selecionou cinco metas dos programas da Função Educação constantes do PPA, que corresponde ao planejamento de médio prazo do governo, aprovado pelo Congresso Nacional.

57. A amostra contempla duas metas do Programa 2030 - Educação Básica, uma do Programa 2031 - Educação Profissional e Tecnológica e duas do Programa 2032 - Educação Superior. Esse número deverá ser elevado nos próximos relatórios sistêmicos.

58. As metas que serão analisadas estão relacionadas na Tabela 3.

Tabela 3 - Metas dos programas da Função Educação cuja fidedignidade dos dados serão analisadas

Programa	Meta	Indicador apresentado
2030	Elevar o percentual de crianças alfabetizadas até os 8 anos de idade, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020 (100%)	83,16% (em 2001) 90,14% (em 2011)
2030	Expandir a oferta de educação em tempo integral em escolas públicas de educação básica, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020 (50% das escolas públicas)	- 32.074 escolas aderiram ao Programa Mais Educação (até 2012) - 3.827 escolas aderiram ao Programa Escola Aberta (até 2012) - 2.002 escolas foram atendidas pelo Programa Ensino Médio Inovador (em 2012)
2031	Elevar o número de matrículas da educação profissional técnica de nível médio, em consonância com o PNE 2011-2020 (Duplicar as matrículas, assegurando a qualidade da oferta)	1.140.000 (em 2010) 1.362.200 (em 2012)
2032	Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020 (50%)	19,9% (em 2005) 27,8% (em 2011)
2032	Elevar a taxa líquida de matrícula na educação superior, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020 (33%)	13% (em 2005) 17,8% (em 2011)

Fonte: Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015 - Ano Base 2012 e Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação 2011-2020

Educação básica (Programa 2030)

59. O Programa 2030 - Educação Básica possui 23 indicadores, divididos em oito grupos: escolaridade média, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), conclusão do ensino fundamental, conclusão do ensino médio, analfabetismo, escolarização líquida, frequência e inclusão, além do indicador de investimento público total em educação em relação ao PIB, que foi inserido nos três programas temáticos da Função Educação na última atualização do PPA.

60. Por meio da análise desses indicadores e das metas constantes do PPA e do exame do Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015, ano base 2012 (Volume II - Tomo I - Monitoramento Temático - Políticas Sociais), divulgado em maio/2013, foi possível identificar diversas oportunidades de melhoria, que podem dar mais transparência e clareza às informações ali veiculadas e que serão detalhadas a seguir.

Educação infantil

61. A meta do PPA referente ao ProInfância (constante do Objetivo 0596), já apresentado nos itens 37 a 48, estabeleceu que a União apoiará a construção de 7 mil creches e pré-escolas, informando que já foram aprovadas 3.135. Entretanto, não há indicador que meça o número de creches/pré-escolas efetivamente construídas e em funcionamento.

62. Além disso, a meta de construção de creches e pré-escolas apresenta valores divergentes em dois pontos diversos do Relatório de Avaliação do PPA. Em determinado trecho, o documento menciona que o ProInfância ‘tem como um dos seus objetivos ampliar

a oferta de creches e pré-escolas para crianças de até cinco anos e prevê a construção de 6 mil creches e pré-escolas até 2014' (peça 11, p. 421). Todavia, a meta do Objetivo 0596 consiste em 'apoiar a construção de 7 mil creches e pré-escolas'.

Valorização do magistério

63. Há quatro metas relacionadas com o fortalecimento e a valorização do magistério, mas nenhum indicador do programa diretamente relacionado ao assunto. Na análise situacional da meta de 'apoiar a existência de planos de carreira' para os professores, não há informação sobre a quantidade de estados e municípios que já implantaram plano de carreira para os professores, mesmo com a meta constante do projeto de lei do Plano Nacional de Educação (PLPNE) de assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os profissionais do magistério em todos os sistemas de ensino.

64. O Relatório de Avaliação do PPA não informa o número de professores que precisam obter formação específica de nível superior em curso de licenciatura da área em que atuam. Apenas menciona que, em 2012, o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor) contribuiu para a formação de 414 professores da educação básica. Tal informação tem pouca serventia se desvinculada do universo a ser atendido. Como o PLPNE tem como meta atingir 100% dos professores até 2020, é imprescindível que o relatório do PPA contenha tais informações, a fim de possibilitar ao Congresso Nacional acompanhar a evolução dos resultados.

65. O Relatório traz a porcentagem de professores que detinham pós-graduação *lato e strictu sensu* em 2011 (26,6%), mas não traz os números absolutos. Assim não há base de comparação para a informação de que, em 2012, 35 mil professores foram qualificados pela Universidade Aberta do Brasil (UAB).

66. Quanto à meta de incentivar a aproximação entre o vencimento do professor com o dos demais profissionais, o relatório de avaliação do PPA simplesmente trata da implantação do piso salarial do magistério público, que estaria devidamente implementado em 63,7% dos municípios. Todavia, essa implantação, por si só, não atende ao que está expresso na meta, não apresentando qualquer comparação entre a média dos salários dos professores e a média dos profissionais de outras carreiras públicas, nem apresenta qualquer plano de como o MEC pretende fomentar tal convergência.

Aumento da escolaridade média e quadras esportivas nas escolas

67. O PPA traz cinco indicadores para monitorar a escolaridade média da população de 18 a 24 anos: de toda a população, da população indígena, da população negra, da população que reside no campo, dos 25% mais pobres e da população que reside na região de menor escolaridade.

68. A meta constante do PPA menciona elevar as taxas, mas não traz nenhum nível de referência nem o patamar a ser atingido em 2015. Há apenas a diretriz do PLPNE de atingir, em 2020, o total de 12 anos de estudo.

69. Quanto à construção e cobertura de quadras esportivas escolares e construção de salas de aula em comunidades quilombolas, as metas apenas acompanham a quantidade de projetos aprovados, sem fornecer a informação de quantas quadras já foram construídas e quantas salas de aulas novas já estão funcionando nas comunidades quilombolas. Isso dificulta o controle social e a avaliação das ações de governo.

Alfabetização até os oito anos - Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa

70. O cumprimento das metas referentes ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa apresenta os mesmos problemas das de outros programas, qual seja, a ausência de informações que permitam estimar o quanto falta para concretizá-las. O PLPNE 2011-2020 tem como meta alfabetizar, até 2020, todas as crianças até oito anos de idade. O PPA segue essa referência, mas sem valor definido para se atingir em 2015.

71. O Relatório de Avaliação do PPA apresenta os percentuais de crianças alfabetizadas até os oito anos, obtidos pela PNAD, realizada pelo IBGE, dividindo o número de crianças alfabetizadas aos oito anos de idade pelo número total de crianças de oito anos de idade. Por esse procedimento, os percentuais de crianças alfabetizadas é 83,16%, para 2001, e de 90,14%, para 2011.

72. A SEB/MEC complementou os dados referentes ao período 2008-2012, conforme tabela abaixo (peça 7, p.8):

Tabela 4 – Percentual de crianças com 8 anos de idade que estão alfabetizadas

Ano	Número Total de crianças de 8 anos de idade	Número de crianças alfabetizadas aos 8 anos de idade	Percentual de crianças alfabetizadas aos 8 anos de idade
2008	3.396.581	2.940.764	86,6
2009	3.206.833	2.793.491	87,1
2011	2.932.917	2.643.748	90,1
2012	3.051.509	2.741.566	89,8

Fonte: SEB/MEC e PNADs 2008 a 2012 (IBGE)

73. Em que pese o rigor metodológico praticado pelo IBGE em suas pesquisas, verifica-se que o entendimento aplicado na PNAD sobre o conceito de pessoa alfabetizada difere daquele do MEC.

74. De acordo com a Síntese de Indicadores da PNAD 2012 (peça 10, p.27), considera-se ‘como alfabetizada a pessoa capaz de ler e escrever pelo menos um bilhete simples no idioma que conhecesse’.

75. Segundo a cartilha do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, confeccionada e distribuída pelo MEC:

‘estar alfabetizado significa ser capaz de interagir por meio de textos escritos em diferentes situações. Significa ler e produzir textos para atender a diferentes propósitos. A criança alfabetizada compreende o sistema alfabético de escrita, sendo capaz de ler e escrever, com autonomia, textos de circulação social que tratem de temáticas familiares ao aprendiz.’

76. Vai além quando estabelece que ‘ao final do ciclo de alfabetização, a criança tem o direito de saber ler e escrever, com domínio do sistema alfabético de escrita, textos para atender a diferentes propósitos (grifo nosso)’.

77. O MEC reconhece que é necessário utilizar instrumentos mais precisos para medir o nível de alfabetização das crianças de até oito anos. Por isso, um dos quatro eixos do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa consiste nas avaliações, com destaque para a aplicação, junto aos alunos concluintes do terceiro ano do ensino fundamental, de uma avaliação externa universal, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), denominada Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA), cujo primeiro objetivo (<http://portal.inep.gov.br/web/saeb/ana>) é avaliar o nível de alfabetização dos educandos.

78. Segundo a SEB/MEC (peça 7, p. 9), a ANA será anual, censitária, externa e de larga escala.

79. Dessa forma, pode-se afirmar que o número trazido pelo Relatório de Avaliação do PPA para mensurar o percentual de crianças alfabetizadas até os oito anos, com base na PNAD, não é o mais adequado para se mensurar o atingimento da Meta 5 do PLPNE. É desejável, portanto, a partir da implementação da ANA pelo Inep, que o MEC reveja a forma de mensuração da quantidade de crianças de oito anos de idade consideradas alfabetizadas.

80. Quanto ao analfabetismo em geral, a meta de redução dá prioridade às mulheres, à população do campo e à população negra sem, contudo, estabelecer percentuais para cada grupo a serem perseguidos até 2015, apesar de monitorar cada um deles. Também não há parâmetros a serem atingidos na meta de redução do analfabetismo funcional para 2015, aquele em que a pessoa tem menos de quatro anos de estudo, adotando-se a meta do PLPNE de reduzir em 50% do total existente atualmente (20,4% da população, em 2011).

Educação integral e Mais Educação

81. O Programa 2030 ainda apresenta como uma de suas metas ‘expandir a oferta de educação em tempo integral em escolas públicas, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020’, que é oferecer a educação integral em 50% das escolas públicas de educação básica.

82. O Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015 - Ano Base 2012 apresenta o Programa ‘Mais Educação’ como a estratégia mais significativa que o Governo Federal dispõe para induzir a agenda da educação integral em jornada ampliada no Brasil. Sua

implementação se iniciou em 2008, quando atendeu 317.874 estudantes em 1.380 escolas e recursos na casa dos R\$ 90 milhões. Chega em 2012 com a adesão de 32 mil escolas, beneficiando 4,7 milhões de alunos, com despesas da ordem de R\$ 1,3 bilhão.

83. O relatório apresenta também o Programa Ensino Médio Inovador como a iniciativa responsável por fomentar a educação integral nesse segmento educacional e que atingiu, em 2012, o total de 2.002 escolas e 1,27 milhão de alunos matriculados. Menciona iniciativas de estados e municípios em organizar o espaço da educação em jornada ampliada.

84. Da forma como a informação é veiculada, é virtualmente impossível ao leitor do Relatório Anual avaliar o quão próximo ou distante se está do atingimento da meta estabelecida, pois não há informação do número total de escolas públicas do Brasil, seja de ensino fundamental (campo de atuação do Mais Educação) ou de ensino médio (campo de atuação do Ensino Médio Inovador). Ressalte-se que a meta de oferecer educação integral em 50% das escolas encontra-se somente no PLPNE, o que obriga o leitor do Relatório de Avaliação do PPA a buscar lá tal informação, além ter de obter, no Censo Escolar, o número de escolas para, finalmente, conseguir calcular o percentual de escolas que aderiram aos programas mencionados. Esse foi o exercício que esta unidade percorreu para interpretar as informações constantes do Relatório.

85. Outra questão reside no fato de que oferecer ‘educação integral’ aos alunos é diferente de simplesmente aderir ao Mais Educação. O PNE estabelece, na estratégia 6.1, que a oferta de educação integral seria realizada:

‘por meio de atividades de acompanhamento pedagógico e interdisciplinares, de forma que o tempo de permanência de crianças, adolescentes e jovens na escola ou sob sua responsabilidade passe a ser igual ou superior a sete horas diárias durante todo o ano letivo, buscando atender a pelo menos metade dos alunos matriculados nas escolas contempladas pelo programa.’

86. Questionada sobre a situação das escolas que já aderiram ao programa, a SEB/MEC informou que 47.454 das 49.492 escolas que aderiram ao programa até 2013, tiveram sua adesão realmente efetivada (peça 7, p. 2), o que significa que passaram pela etapa de averiguação dos dados e estão habilitadas a começar a receber os recursos do programa via Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e Programa Nacional de Alimentação do Escolar (PNAE).

87. Em outras palavras, não significa que todas as que aderiram estão oferecendo a educação integral nos moldes preconizados na estratégia 6.1 do PLPNE. Assim, não se pode afirmar que o número de escolas que aderiram aos programas do MEC, informado pelo Relatório Anual de Avaliação do PPA, represente adequadamente o percentual de escolas que oferece educação integral.

88. Verifica-se também que a fonte de informação dos dados é diversa. A quantidade de escolas que adere aos programas é retirada do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (Simec), enquanto que a quantidade de escolas públicas que oferecem educação em tempo integral é calculada pelo Inep a partir do Censo Educacional (peça 7, p.4).

89. Dessa forma, em termos de estabelecimentos de ensino, em 2012, havia 53.874 escolas em tempo integral num universo de 152.524, ou seja, 35%. Nessa base, bastaria expandir a educação integral para mais 15% das escolas que a meta do PLPNE seria atingida, mas, se o cálculo fosse feito em termos de alunos atendidos, apenas 10% (3.859.011) foram matriculados em tempo integral, em 2012, de acordo com o mesmo censo (peça 7, p.4). Ou seja, na realidade, nove entre dez alunos não tem acesso à educação integral no Brasil, o que permitiria o legítimo questionamento sobre a qualidade da métrica baseada em número de escolas que oferecem educação integral.

90. Apenas 16.709 escolas, dentre todas as que oferecem educação integral (53.874), conseguem proporcioná-la a mais de 50% de seus alunos. Assim, 37.165 escolas dizem oferecer educação integral, mas não conseguem proporcioná-la nem à metade de seus alunos.

91. Verifica-se, assim, que há oportunidades de melhoria na apresentação dos dados referentes à meta do PPA de educação integral, pois o número de escolas que aderem aos programas do MEC não representa o número de escolas que oferecem educação integral, nem a métrica dá a noção exata do percentual de estudantes brasileiros que tem acesso ao ensino integral.

Outros indicadores e metas da educação básica

92. Constata-se que no Programa 2030 há indicadores referentes ao percentual da população com quinze, dezenove e 24 anos que concluíram o ensino fundamental e o ensino médio. Entretanto não há metas diretamente relacionadas a eles, ou seja, o MEC não estabeleceu patamares a serem atingidos até 2015.

93. Na avaliação situacional da meta de aprimoramento dos instrumentos de avaliação da qualidade da educação básica, o MEC limita-se a citar quais são as avaliações realizadas, sem apontar as iniciativas de melhoria desses instrumentos.

94. Quanto à meta de elevar o percentual de diretores de escola com nomeação vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar, o MEC apenas informa que está desenvolvendo ações de orientação e assistência técnica com os municípios, sem quantificar o percentual atual nem estabelecer parâmetros para 2015. Ressalte-se que a meta do PLPNE para 2020 é atingir 100% das escolas.

95. Estas metas não estão diretamente relacionadas a nenhum indicador do programa.

Educação profissional e tecnológica (Programa 2031)

96. O Programa 2031- Educação Profissional e Tecnológica (EPT) possui sete indicadores, sendo cinco relacionados ao número de matrículas, um ao número de unidades da Rede Federal de EPT, além do indicador de investimento público em educação.

97. Da mesma forma que no Programa 2030, o Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012/2015, ano base 2012, trouxe análise situacional das metas do Programa 2031, o que permite realizar algumas considerações.

98. O PPA contém meta de elevar o número de matrículas da EPT de nível médio, em consonância com o PLPNE, o que implica duplicar o número atual e assegurar a qualidade da oferta. Todavia, o Programa 2031 não dispõe de indicador que monitore a qualidade do ensino profissional e tecnológico, apenas o número de matrículas e o de unidades (infraestrutura). Não há, portanto, possibilidade de aferição de manutenção da qualidade da oferta.

99. O relatório do PPA apresenta o número de matrículas em cursos técnicos, em cursos de formação inicial e continuada e em cursos tecnológicos de nível superior em 2012, mas não indica patamar a ser atingido em cada um desses grupos até 2015. Indica, apenas, de forma geral, oito milhões de vagas para toda a EPT. Mas se há indicadores do número de matrículas para cada um desses grupos, parâmetros individualizados deveriam ser especificados.

100. No que se refere à meta de expandir o percentual de matrículas de educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional, percebe-se que o relatório do PPA, ao indicar que 69.271 estudantes estavam matriculados em cursos Proeja FIC (ligado à formação inicial e continuada) e Proeja Técnico em 2012, não forneceu a base de comparação necessária para que o leitor possa verificar o quão distante isso se encontra da meta do PLPNE, de que 25% de todas as matrículas do EJA esteja integrada à EPT.

101. A meta de ofertar programas de reconhecimento de saberes para fins da certificação profissional não apresenta parâmetro para 2015, mencionando apenas que foram atendidos 3.567 trabalhadores. Não há como saber se isso é muito ou pouco, se atende à finalidade a que se propôs ou não.

102. Além disso, a meta de elevar o percentual de matrículas de educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional mostra apenas o total atingido em 2011 (69.271 pessoas), sem estabelecer parâmetro para 2015, mesmo com a meta do PNE para 2020 (25% das matrículas do EJA). Sem informação sobre o universo de matrículas da EJA, é impossível saber a representatividade de 69 mil pessoas.

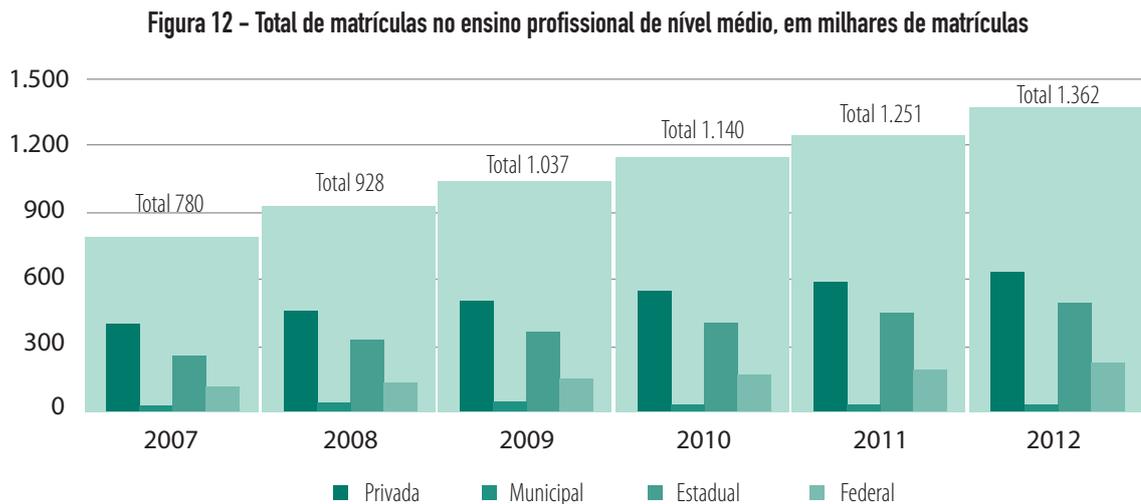
Número de matrículas da educação profissional técnica de nível médio

103. O Relatório de Avaliação do PPA informa que, em 2012, foram matriculados na educação profissional técnica de nível médio 1.362.200 estudantes, considerando as formas integrada, inclusive na educação de jovens e adultos, concomitante e subsequente (ao ensino médio). Tal número é obtido a partir dos resultados do Censo Escolar da Educação Básica (Educacenso), que é alimentado pelas próprias escolas e instituições.

104. Questionada sobre a fidedignidade de tais números, a Setec/MEC informou (peça 6, p.3) que, de acordo com o Decreto 6.425/2008, as autoridades do Poder Executivo dos

entes federados são responsáveis pela exatidão e fidedignidade das informações prestadas para o Censo Escolar e que existe o controle de qualidade do Censo, objeto da Portaria - Inep 235/2011.

105. A composição do número é detalhada na Figura 12, também disponibilizada pela Setec. Nota-se que o número de matrículas vem crescendo em todas as dependências administrativas, exceto na municipal.



Fonte: Setec/MEC

Educação superior - graduação, pós-Graduação, ensino, pesquisa e extensão (Programa 2032)

106. O Programa 2032 - Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão tem onze indicadores: seis relacionados às taxas bruta e líquida de matrículas e quatro ao número de mestres e doutores titulados e em exercício no magistério.

107. Verifica-se a existência de metas qualitativas para a inclusão de grupos historicamente excluídos da educação superior assim como para avaliação da qualidade. Tais metas poderiam comportar métricas quantitativas como se verá adiante.

108. Constata-se, também, a ausência de indicadores relacionados à qualidade da educação superior no Programa 2032. A meta de avaliação de qualidade do ensino superior poderia, por exemplo, incorporar o IGC e do Conceito Preliminar de Curso (CPC), que já são utilizados pelo MEC para avaliar a educação superior brasileira.

109. O CPC leva em conta o desempenho dos estudantes, a infraestrutura e organização didático-pedagógica e o corpo docente. O IGC, por sua vez, resulta da média do CPC e do conceito da Capes aplicado à pós-graduação. No período de 2009 a 2011, o MEC avaliou

2.136 instituições de ensino superior. Esse histórico evidencia que a estrutura de avaliação da qualidade do ensino superior permite acompanhamento em termos quantitativos.

110. Raciocínio similar pode ser estendido à meta de inclusão de minorias na educação superior. Apesar de haver indicadores de taxa bruta de matrículas na educação superior da população negra, da população residente na região de menor escolaridade do país e dos 25% mais pobres, só foi estabelecida meta qualitativa, que indica mera intenção de ampliar a participação desses grupos na educação superior. Todavia, os dados de taxa bruta de matrícula estão disponíveis e poderiam ser segregados para cada dos grupos mencionados.

111. Verifica-se que todas as metas do Programa 2032 não dispõem de patamares a serem atingidos em 2015, último ano da vigência do PPA, pois estão referenciadas à meta do PLPNE para 2020. Por essa razão, o cidadão interessado em saber qual o alvo a ser atingido ao final ciclo do PPA 2012-2015, terá de fazer interpolação a partir dos valores de 2020, contidos no PLNE, quando isso for possível. Essa sistemática de remissões ao PLPNE enfraquece o PPA como instrumento de planejamento e de transparência.

Taxa bruta e líquida de matrículas da educação superior

112. Segundo a Sesu/MEC (peça 9, p.1), ‘a atuação do Governo Federal, no âmbito da educação superior, se concretiza em dimensões que visam à garantia da qualidade do ensino; à ampliação do acesso; à expansão e manutenção das universidades federais; ao desenvolvimento de políticas de inclusão e ao desenvolvimento científico e tecnológico’.

113. Os indicadores e metas do Programa 2032 buscam, em essência, medir o avanço da política pública em tais dimensões via aumento do número de doutores e mestres e das taxas de matrícula líquida e bruta, tanto absoluta como de minorias, como a população negra, a população mais pobre (os 25% mais). Algumas metas são meramente qualitativas, de difícil constatação ou de fácil obtenção, tais como:

- ampliar a participação proporcional de grupos historicamente excluídos na educação superior, especialmente afrodescendentes;
- aprimorar continuamente os instrumentos de avaliação da qualidade do ensino superior, inclusive pós-graduação;
- apoiar entidades de ensino superior não federal.

114. Sem referencial para o final do ciclo do PPA 2012-2015, qualquer aumento percentual no índice, por menor que seja, a primeira meta, por exemplo, restará cumprida. As segunda e terceira metas, de tão etéreas, dificilmente não serão consideradas atingidas.

115. Se de um lado, há metas concretas e bem definidas, tais como a de elevar o número de *campi* da Rede Federal de Educação Superior para 324 (havendo 287, em 2012) e de universidades federais para 63 (havendo 59, em 2012) até 2015, de outro lado, há metas que apenas declaram ‘elevar’, ‘ampliar’, ‘ampliar progressivamente’, sem que se possa delas

extrair compromissos firmes a atingir em 2015. Exemplos desse segundo caso são as metas de elevação do número de doutores e mestres e as taxas de matrícula.

116. As metas referentes às taxas de escolarização líquida e bruta, que medem o acesso da população ao sistema de ensino, padecem da mesma falta de definição de valores para 2015, ambas ancorados em patamares estabelecidos no PLPNE 2011-2020.

Conclusão

117. O principal problema das metas e indicadores constantes do PPA 2012-2015 é o fato de serem meras remissões às metas do PLPNE. Dois problemas derivam dessa lógica: o primeiro é que o PLPNE ainda tramita no Congresso Nacional; o segundo é que os diferentes ciclos de vida dos planos - o PPA é quadrienal e o PNE é decenal - torna muito difícil reduzir a termo os valores das metas de um para outro.

118. No texto do PPA vigente, a remissão às metas do PLPNE se dá por meio da locução '(...) de forma alcançar a meta do PNE 2011-2020'. O fato de não haver, necessariamente, meta intermediária do PLPNE para 2015, ano final do ciclo do PPA, na prática, implica que a maioria dos objetivos relacionados ao ensino não têm metas concretamente estabelecidas tampouco viabilidade de mensuração para fins de monitoramento e avaliação no PPA 2012-2015.

119. Há onze macro desafios que orientam as políticas públicas federais no PPA 2012-2015. Entre eles, destaca-se o macrodesafio ‘Conhecimento, Educação e Cultura’, que busca viabilizar o acesso da população brasileira à educação, ao conhecimento, à cultura e ao esporte com equidade, qualidade e valorização da diversidade.

120. Para atingir esse objetivo no que se refere à Função Educação, o MEC desenvolve, por meio de suas secretarias e unidades vinculadas, diversos programas e ações. Alguns deles se destacam por sua materialidade e relevância, os quais serão tratados a seguir.

Educação infantil - ProInfância

121. Segundo consta do Relatório Síntese da Pesquisa Nacional Caracterização das práticas educativas com crianças de 0 a 6 anos de idade residentes em área rural - 2012, disponível em <http://portal.mec.gov.br>, consulta em 28/12/2013:

‘A Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica, constitui um campo de ações políticas, práticas e de conhecimentos em construção, que se consolida no bojo do processo de conquistas democráticas recentes da sociedade brasileira. Legalmente, integra-se ao sistema de ensino desde 1996 e compreende as creches, para crianças de até 3 anos de idade, e as pré-escolas, para crianças de 4 e 5 anos.

Nos últimos anos, duas mudanças importantes foram introduzidas na Educação Infantil brasileira: a idade prevista para o término da pré-escola, alterada em 2006, passou de 6 para 5 anos, antecipando a entrada da criança no Ensino Fundamental. A outra mudança, por meio da Emenda Constitucional 59, de 2009, determinou a obrigatoriedade de matrícula/frequência na pré-escola para crianças de 4 e 5 anos (ROSEMBERG, 2010).’

122. Assim, verifica-se que os municípios brasileiros receberam a missão relativamente recente de proporcionar acesso à educação infantil a um grande contingente de crianças sem disporem da infraestrutura necessária para tanto. No intuito de auxiliar os municípios e o Distrito Federal, o MEC, por intermédio do FNDE, criou o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância).

123. O ProInfância viabiliza assistência técnica e financeira aos municípios e ao Distrito Federal, baseado no dever do estado em garantir educação infantil, em creches e pré-escolas, gratuitamente, às crianças de zero a cinco anos de idade estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei 9.394/1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), alterada pela Lei 12.796/2013.

124. Inserido no Compromisso Todos pela Educação (Decreto 6.094/2007), instituído pela Resolução MEC 6/2007 e parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o ProInfância visa reduzir a escassez e combater a precariedade da infraestrutura das escolas de educação infantil nos municípios brasileiros e promover a correção progressiva da disparidade de acesso a esse nível de ensino. No Brasil, de acordo com a PNAD 2012, a taxa de escolarização das crianças de 4 e 5 anos é de 77,4%, sendo que nas regiões Norte, Sul e Centro-Oeste é de apenas 65,5%, 66,9% e 66,3% respectivamente.

125. No sentido de superar dificuldades e fragilidades observadas em muitas administrações municipais para levar a termo a efetiva implantação da infraestrutura necessária à oferta da educação infantil, além do assistência financeira, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) percebeu que havia a necessidade de apoiar os municípios também com a assistência técnica.

126. Assim, passou ampliar a elaboração de projetos-padrão com vistas a agilizar a análise dos planos de trabalho e facilitar a contratação e a fiscalização das obras.

127. De 2007 a 2012, o FNDE ofertou dois projetos-padrão (denominados tipos B e C), que passaram por uma revisão em 2013. A sistemática permitia, contudo, que os municípios pudessem desenvolver seus próprios projetos (denominados tipo A).

128. Com base em dados do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (Simec), constatou-se que aproximadamente 80% dos recursos transferidos entre 2007 e 2012 (R\$ 6,04 bilhões) foram destinados a projetos do tipo B, 16% para os do tipo C e 4% para os do tipo A.

129. Em 2013, o FNDE passou a realizar pregões eletrônicos para registro de preços nacional para os projetos arquitetônicos dos tipo B e C, dispensando os municípios de realizarem seus próprios processos licitatórios, buscando melhor preço por meio do ganho de escala, maior agilidade e qualidade na construção.

Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa

130. Dentre as metas estabelecidas no PLPNE 2011-2020, está a alfabetização de todas as crianças até oito anos de idade. Muitas crianças brasileiras concluem o ciclo destinado à sua alfabetização sem estarem plenamente alfabetizadas. Segundo consta do Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015 - Ano Base 2012, 9,86% das crianças com 8 anos ainda não conseguem tal intento.

131. O Governo Federal lançou, em 2012, o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, via Medida Provisória 586, convertida na Lei 12.801/2013, o qual conta com a participação dos governos estaduais e municipais. Ao aderir ao Pacto, os entes governamentais comprometem-se a (art. 1º da referida portaria):

- I. Alfabetizar todas as crianças em língua portuguesa e em matemática.
- II. Realizar avaliações anuais universais, aplicadas pelo Inep, junto aos concluintes do 3º ano do ensino fundamental.
- III. No caso dos estados, apoiar os municípios que tenham aderido às Ações do Pacto, para sua efetiva implementação.’

132. Segundo cartilha confeccionada e divulgada pelo MEC, ‘as ações do pacto são um conjunto integrado de programas, materiais e referências curriculares e pedagógicas que serão disponibilizadas pelo Ministério da Educação e que contribuem para a alfabetização e o letramento, tendo como eixo principal a formação continuada dos professores alfabetizadores’- atualmente são 318 mil professores recebendo a formação, e em três outros eixos:

- a) materiais didáticos e pedagógicos - conjunto de materiais específicos para alfabetização entregues às escolas, via Programa Nacional do Livro Didático (PNLD);
- b) avaliações - com destaque para a aplicação junto aos alunos concluintes do 3º ano de uma avaliação pelo Inep - Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), visando aferir o nível de alfabetização alcançado ao final do ciclo;
- c) gestão, controle social e mobilização - a nível nacional, estadual e municipal.

133. Como dado importante, a PNAD 2012, divulgada no fim de setembro de 2013, identificou aumento na taxa de analfabetismo das pessoas com dez anos ou mais de idade, de 7,9% em 2011 para 8% em 2012, mas apresentou queda no grupo de pessoas de dez a catorze anos, de 1,9% para 1,8%. Tal índice ainda reflete a necessidade de políticas públicas como o Pacto para possibilitar o atingimento da meta do PLPNE. Ressalta-se que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) considera como alfabetizada a pessoa capaz de ler e escrever pelo menos um bilhete simples no idioma que conhecesse. A situação somente será mais bem esclarecida com os primeiros resultados da ANA.

Mais Educação

134. Iniciado em 2008, o Programa Mais Educação pretende encorajar a educação integral em jornada ampliada no Brasil, por meio de atividades socioeducativas no contraturno escolar, com jornada mínima de sete horas. Visa ampliar o tempo e o espaço educativo de crianças, adolescentes e jovens matriculados nas redes de ensino públicas e contribuir para o atingimento da Meta 6 do PLPNE 2010-2020, de oferecer educação em tempo integral em 50% das escolas públicas de educação básica.

135. Segundo a SEB/MEC, para o ciclo 2013, 49.492 escolas já aderiram ao Programa Mais Educação, via inserção de dados no Simec, sendo que 47.454 tiveram adesão efetivada e, portanto, aptas a receber transferência adicional de recursos federais, via Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), para complementação da alimentação dos alunos em regime de educação integral.

136. A expansão do Programa Mais Educação em 2013 prevê a inclusão prioritária das escolas dos municípios de baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb),

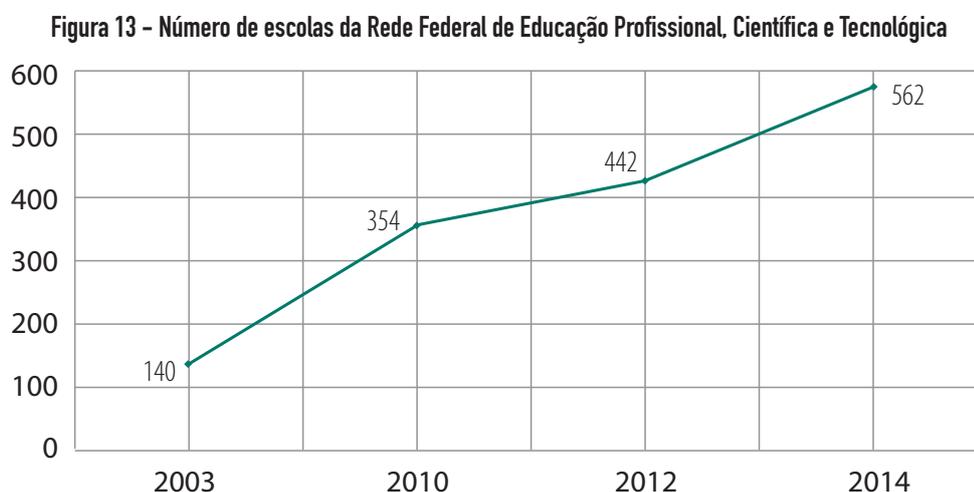
que tenham grande número de alunos em situação de trabalho infantil e onde o público do Programa Bolsa Família (PBF), além do público do Pró-Jovem Adolescente, constitua a maioria dos estudantes.

137. O MEC realizou em 2012, juntamente com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), esforço para identificar áreas de maior vulnerabilidade social e mapear as escolas prioritárias à adesão do Programa Mais Educação no ano de 2013. Dessa maneira, um dos critérios para a seleção das novas escolas passou a ser o percentual de alunos que se incluem em famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Em 2012, o Programa atendeu 18.700 escolas onde os alunos, em sua maioria, participam também do Programa Bolsa Família.

138. O Mais Educação começou a ser acompanhado pelo TCU no levantamento (TC 039.981/2012-6) que subsidiou as contas de governo do exercício de 2012. Sua evolução e seu atendimento às necessidades de expansão da educação integral serão acompanhadas nos próximos relatórios sistêmicos.

Ensino profissional e tecnológico

139. O TCU realizou auditoria (TC 026.062/2011-9) na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, formada pelos 38 Institutos Federais, tendo em vista sua rápida expansão ocorrida nos últimos anos, conforme gráfico a seguir:



Fonte: TC 026.062/2011-9

140. A auditoria buscou avaliar a atuação dos Institutos Federais com relação aos seguintes temas:

- a) caracterização da evasão e medidas para reduzi-la;
- b) interação com os arranjos produtivos locais;
- c) integração acadêmica entre as áreas de pesquisa e extensão;

- d) iniciativas de apoio à inserção profissional dos alunos no mercado de trabalho;
- e) infraestrutura e suporte à prestação dos serviços educacionais.

141. Verificou-se que cursos de nível médio apresentaram altos índices de evasão, tais como os cursos do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja), que chegou a 24%. Além disso, o índice de alunos que concluíram os cursos tecnólogos atingiu somente 10,7%, e os cursos de bacharelado e licenciatura não superaram os 4%.

142. Detectou-se que há uma modesta articulação das instituições de ensino para realizar a integração com o setor produtivo. As medidas de fomento ao empreendedorismo ainda são incipientes e o percentual de alunos que conseguem estágio durante o curso ainda é baixo, quando comparado com outras instituições de nível superior. Na amostra selecionada, em 52% dos institutos não havia incubadoras de empresas e em 46% não existia empresa júnior em funcionamento.

143. O MEC admitiu déficit de 7.966 professores e de 5.702 técnicos de laboratório, o que corresponde a 20% e a 24,9% de cada quadro, respectivamente. Tal quadro tem acarretado frequentes interrupções no andamento dos cursos e constitui grave fator de risco à qualidade do ensino prestado nos Institutos Federais. Problemas na infraestrutura, como a ausência ou deficiência de bibliotecas, salas de aula e laboratórios, também foram relatados.

144. Dessa forma, caberá à SecexEducação, por meio do monitoramento do Acórdão 506/2013-TCU-Plenário, acompanhar as providências que serão tomadas pelo MEC para resolver os problemas de evasão, melhorar a empregabilidade dos alunos, suprir a deficiência de professores e técnicos e de infraestrutura dos *campi*.

Ensino superior: ações inclusivas

145. O Programa de Educação Superior apresenta, como uma de suas metas, a necessidade de ‘ampliar a participação proporcional de grupos historicamente excluídos da educação superior, especialmente afrodescendentes’. A fim de mensurar o aumento da participação desses grupos, instituiu como indicadores a taxa bruta de matrícula na educação superior entre os 25% mais pobres, na região de menor escolaridade do país, para a população negra.

146. Como principais políticas públicas no sentido de ampliar o acesso e a permanência no ensino superior em instituições privadas, de acordo com a própria Secretaria de Educação Superior (Sesu/MEC) (peça 9, p.1), podemos citar:

- a) o Programa Universidade para Todos (ProUni), que tem a finalidade de conceder bolsas de estudo integrais (69% das bolsas concedidas) e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições de ensino superior privadas, num total de 1,27 milhão de bolsas concedidas;
- b) o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), que tem natureza contábil de fundo destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em

cursos superiores presenciais não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo MEC; e

- c) a Lei 12.711/2012, que garante 50% das matrículas por curso e turno nas 59 universidades federais e 38 institutos federais a alunos oriundos integralmente do ensino médio público, em cursos regulares ou da educação de jovens e adultos.

147. O TCU já realizou auditoria no ProUni e no Fies (TC 013.493/2008-4), tendo, inclusive, realizado dois monitoramentos sobre o atendimento, pelo MEC, às recomendações exaradas no Acórdão 816/2009-TCU-Plenário. A questão do ProUni será melhor detalhada no Capítulo 5.

148. Em ambos os programas, foi detectada a necessidade de o MEC instituir mecanismos de controle impeditivos do acesso e da permanência de beneficiários que não atendessem aos critérios de elegibilidade especificados na legislação e melhorar a complementaridade dos dois programas, permitindo ao candidato que não lograsse sucesso em obter uma bolsa do ProUni a possibilidade de conseguir o financiamento de seu curso mediante o Fies e de o bolsista parcial do ProUni financiar os 50% restantes de sua prestação mensal à Instituição de Ensino Superior (IES) também por meio do Fies.

149. O acórdão também recomendou ao MEC que alterasse a sistemática de seleção dos candidatos ao Fies, permitindo sua reclassificação a partir dos dados comprovados pelas IES no momento da entrevista com o candidato, com o intuito de dar celeridade ao processo e prevenir a ocorrência de irregularidades. Isso porque se o estudante prestasse informações erradas no ato de inscrição do processo poderia obter um índice de classificação superior ao que teria direito, e que não era corrigido nas entrevistas realizadas pelas Comissões Permanentes de Seleção e Aprovação (CPSA) nas IES.

150. No monitoramento do Fies (TC 028.140/2011-7), o Ministro Relator destacou que 24,8% dos cursos financiados apresentavam avaliação inferior a três e que, apesar de o MEC não ter acatado a recomendação de incluir o critério da qualidade dos cursos para o cálculo do benefício fiscal, o TCU não pode deixar de acompanhar, via relatório sistêmico, a qualidade dos cursos que são financiados com recursos do programa.

151. Em relação ao sistema de cotas, a Lei 12.711/2012 normatiza sua utilização para todas as instituições federais de ensino superior (Ifes) e institutos federais, reservando metade das vagas das cotas para estudantes de escolas públicas com renda familiar bruta igual ou inferior a um salário mínimo e meio per capita, visando aumentar o acesso ao nível superior dos 25% mais pobres. A outra metade poderá ser ocupada por estudantes de escolas públicas que tenham renda familiar acima desse valor. De qualquer modo, as vagas das cotas também deverão respeitar o percentual de negros, pardos e indígenas existentes no estado correspondente à instituição de ensino.

152. O impacto dessa lei, que está sendo gradualmente implementada, deverá ser acompanhado nos próximos relatórios sistêmicos.

153. Desde o advento do Decreto 3.591/2000, as entidades da Administração Pública Federal indireta têm a obrigação de organizar unidade de auditoria interna (Audin):

‘Art. 14. As entidades da Administração Pública Federal indireta deverão organizar a respectiva unidade de auditoria interna, com o suporte necessário de recursos humanos e materiais, com o objetivo de fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle. (Redação dada pelo Decreto 4.440, de 2002)

Parágrafo único. No caso em que a demanda não justificar a estruturação de uma unidade de auditoria interna, deverá constar do ato de regulamentação da entidade o desempenho dessa atividade por auditor interno.’

154. Segundo a Instrução Normativa - SFC 01/2001, ‘a auditoria interna constitui-se em um conjunto de procedimentos, tecnicamente normatizados, que funciona por meio de acompanhamento indireto de processos, avaliação de resultados e proposição de ações corretivas para os desvios gerenciais da entidade à qual está vinculada’. Esclarece ainda que:

‘4. O fortalecimento da gestão consiste em agregar valor ao gerenciamento da ação governamental, contribuindo para o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e os orçamentos da União no âmbito da entidade, a comprovação da legalidade e a avaliação dos resultados, quanto à economicidade, eficácia e eficiência da gestão.

5. A racionalização das ações de controle objetiva eliminar atividades de auditoria em duplicidade, nos órgãos/unidades que integram o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, bem como gerar novas atividades de auditoria que preencham lacunas por meio de pauta de ações articuladas. Essa racionalização visa otimizar a utilização dos recursos humanos e materiais disponíveis.’

155. Partimos da premissa que a grandeza e a complexidade da estrutura de uma instituição federal de ensino superior (Ifes) justificam a implantação da unidade de auditoria interna, a qual constitui fator estratégico de governança e essencial como elemento de melhoria endógena da gestão da entidade. O conceito de governança está bem definido no voto condutor do Acórdão 1074/2009-TCU-Plenário:

‘De acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), ‘governança corporativa é o sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo os relacionamentos entre acionistas/cotistas, conselho de administração, diretoria, auditoria independente e conselho fiscal’.

Para a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), ‘governança corporativa é o conjunto de práticas que tem por finalidade otimizar o desempenho de uma companhia ao

proteger todas as partes interessadas, tais como investidores, empregados e credores, facilitando o acesso ao capital’.

Ambos os conceitos trazem uma perspectiva de estrutura de governança baseada na visão de mercado. Por essa visão, o conselho de administração (CA) das empresas é o principal ator no desenho das diversas funções e competências dentro das organizações. O *International Federation of Accountants* (IFAC), em seu *Study 13* comenta que:

‘O foco de governança no setor privado é o conselho de administração. No setor público, (...) não é possível desenvolver uma estrutura única ou um conjunto de recomendações sobre governança aplicada a todas as entidades governamentais (...) Os *stakeholders* no setor público incluem ministros, eleitorado, parlamento, clientes e o público em geral, cada qual com um interesse legítimo, mas não necessariamente com qualquer ‘direito de propriedade’.

Em qualquer que seja a perspectiva, uma boa estrutura de governança possibilita:

- ação mais profissional e atuante dos conselheiros fiscais e de administração (no caso das estatais ou autarquias com tais características);
- monitoramento mais efetivo da atuação dos gestores;
- controles internos monitorados e mais eficazes;
- adoção de estrutura de ouvidoria, vinculada diretamente ao Conselho de Administração, para recebimento de denúncias de fraude, corrupção e outras irregularidades;
- acompanhamento eficaz da atuação dos auditores independentes (ao menos, no caso das estatais e do Banco Central);
- fortalecimento da unidade de auditoria interna [grifo nosso];
- outras ferramentas de controle e gestão.’

156. A IN-SFC 01/2001, corroborada pela Coletânea de Entendimentos sobre a gestão das Ifes, elaborada pela Secretaria Federal de Controle Interno e pelo Ministério da Educação, dispõe que:

‘12. De forma a garantir a legalidade e a legitimidade dos atos e o alcance dos resultados quanto à economicidade, à eficiência e à eficácia da gestão, aspectos abordados pelo Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal quando dos trabalhos de avaliação da gestão, a unidade de auditoria interna deverá pautar suas atividades antecipadamente nesses critérios. Dessa forma, a unidade de auditoria interna poderá contribuir, propondo ações corretivas para melhoria da gestão.’

157. Reconhecida a importância estratégica da unidade de auditoria interna para a governança da organização, a SecexEducação optou, num primeiro momento, por avaliar a situação da estrutura dessas unidades nas Ifes e nos institutos federais de educação, ciência e tecnologia, verificando aspectos como independência, autoridade, responsabilidade, normatização, pessoal e material.

158. Além disso, constatou a necessidade de verificar a atuação dessas unidades, abordando a questão do planejamento, da gestão de riscos, da execução dos trabalhos, envolvendo inclusive a avaliação de controles internos administrativos.

159. Para isso, era fundamental fazer determinadas parcerias, que facilitassem a realização dos trabalhos e permitissem fiscalizar o maior número possível de instituições, tendo em vista a reduzida força de trabalho da Secretaria. Assim, vislumbrou-se como parceira natural a Secretaria Federal de Controle Interno, além das Secretarias de Controle Externo nos estados.

Método de análise

160. Ante a possibilidade de, no médio prazo, poder desenvolver métrica de avaliação da qualidade, do alcance e da robustez da operação dos serviços de auditoria interna das Ifes, que torne mais eficiente, seletivo e racional o plano setorial de controle externo da função Educação, a SecexEducação, amparada no art. 14 da Resolução 234/2010, bem como na autorização constante do Memorando circular 09/2013, da Segecex, pactuou com a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC/CGU) o conteúdo do relatório de avaliação de gestão dos processos de contas das Ifes e institutos federais de educação, ciência e tecnologia que terão as contas de 2012 julgadas pelo Tribunal. A pactuação teve justamente como foco avaliar as unidades de auditoria interna de doze universidades federais e dez institutos federais, fiscalizados pela SFC em 2013.

161. Os critérios de auditoria acordados para o trabalho abrangeram alguns dos requisitos exigidos pelo nível três do *Internal Audit Capability Model for the Public Sector*, publicação do *Institute of Internal Auditors* (IIA), que objetiva levar a função de auditoria interna para um nível intermediário de capacidade em médio prazo, além das normas existentes sobre o assunto, tais como o Decreto 3.591/2000 e a Instrução Normativa 01/2001 da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC/CGU).

162. Foram abordados os seguintes tópicos pela SFC em seus relatórios de auditoria de gestão:

- (i) independência da unidade e sua posição no organograma da entidade;
- (ii) existência de uma política formalizada no regulamento/estatuto/regimento da entidade para definir a missão, a aleatoriedade e a responsabilidade da Auditoria Interna;
- (iii) delimitação de atuação dos trabalhos da Auditoria Interna, evitando que desempenhe tarefas de gestão administrativa, próprias de gestores;
- (iv) estabelecimento de normas que devem ser seguidas pelos auditores internos a fim de evitarem conflitos de interesses e favorecer a imparcialidade e a objetividade nos resultados dos trabalhos;
- (v) adequação do planejamento - Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (Paint) das atividades da Auditoria Interna às fragilidades detectadas na avaliação dos riscos realizada pelo gestor e/ou pela própria Auditoria Interna; à aderência das atividades efetivamente realizadas pela Auditoria Interna no exercício, constantes no Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna (Raint), com relação às planejadas.
- (vi) atuação da Auditoria Interna no assessoramento à alta administração, de forma a contribuir para o alcance dos resultados quanto à economicidade, à eficiência

e à eficácia da gestão, com destaque para a pertinência e tempestividade das ações conetivas propostas para os desvios gerenciais identificados;

(vii) aplicação do princípio de segregação de funções, evitando-se que a Auditoria Interna desempenhe tarefas de gestão administrativa, próprias de gestores;

(viii) atuação da Auditoria Interna em trabalhos de avaliação dos controles internos administrativos da unidade;

(ix) existência de uma política de desenvolvimento de competências para os auditores internos;

(x) estrutura disponível na Auditoria Interna e sua adequação às necessidades.

163. A Decisão Normativa - TCU 124/2012 definiu as Ifes e os institutos federais que teriam processo de contas constituído e que seriam auditados pela SFC, num total de 22 entidades.

164. A fim de aumentar a amostra e possibilitar a elaboração de um panorama mais amplo, as Secretarias de Controle Externo nos estados fiscalizaram as Ifes não auditadas pela CGU, num total de vinte instituições, a fim de realizar um primeiro diagnóstico sistêmico sobre a estrutura e a atuação das Audin nas Ifes em todo o país. Apenas três institutos federais foram fiscalizados pelo TCU, sendo que o IFRN também foi auditado pela SFC.

165. Cada Secex recebeu uma tabela padrão (peça 12) contendo questões sobre os aspectos a serem abordados nos trabalhos, envolvendo a estrutura e a atuação da unidade de auditoria interna, adotando-se os mesmos critérios acordados com a SFC, o que permitiu a harmonização dos resultados das auditorias. Todavia, alguns aspectos foram detalhados a mais nos trabalhos do TCU, principalmente no que se refere ao conteúdo da norma que regulamenta cada Audin. A tabela contendo a relação das entidades fiscalizadas pela SFC e pelo TCU, os respectivos processos e acórdãos deles derivados pode ser encontrada no Apêndice II. Cabe mencionar que todas as fiscalizações realizadas pelas diversas Secex nos estados já foram apreciadas pelo Plenário deste Tribunal, ainda em 2013.

166. Considerando-se que há 63 Ifes e 38 institutos federais em funcionamento, verifica-se que a amostra auditada, somando-se os trabalhos da SFC e do TCU, abrange 32 universidades federais (50,8%) e doze institutos federais (31,6%), o que confere grande representatividade aos achados de auditoria. A tabela contendo os dados da consolidação encontra-se à peça 13.

167. A seguir, para cada aspecto abordado, será apresentada a consolidação dos achados de auditoria, primeiramente para a estrutura e, posteriormente, para a atuação das unidades de auditoria interna.

Análise da estrutura da unidade de auditoria interna (Audin)

Independência, responsabilidade e autoridade

Posição no organograma da instituição

168. Segundo as Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna, definidas pelo IIA, a independência da Audin pode ser definida pela:

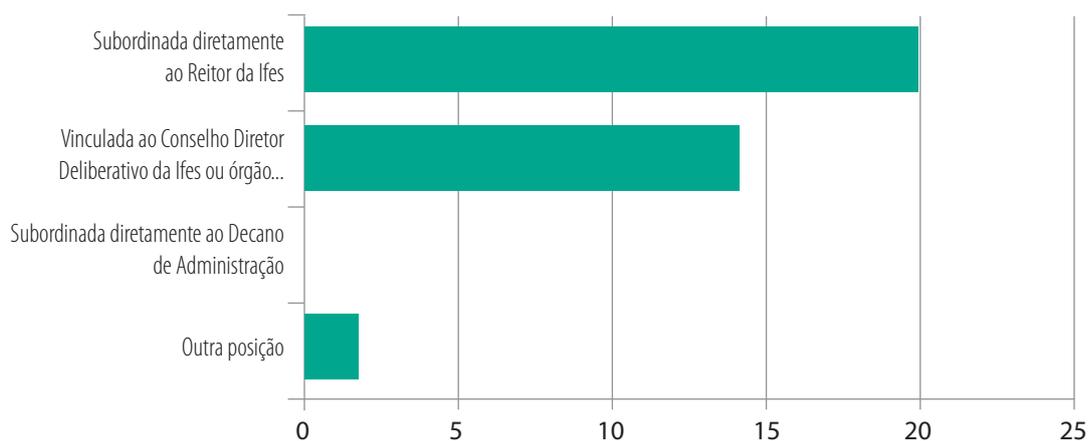
‘(...) imunidade quanto às condições que ameaçam a capacidade da atividade de auditoria interna de conduzir as responsabilidades de auditoria interna de maneira imparcial. Para atingir o grau de independência necessário para conduzir eficazmente as responsabilidades da atividade de auditoria interna, o executivo chefe de auditoria tem acesso direto e irrestrito à alta administração e ao conselho. Isto pode ser alcançado através de um relacionamento de duplo reporte. As ameaças à independência devem ser gerenciadas nos níveis do auditor individual, do trabalho de auditoria, funcional e organizacional.’

169. Um dos quesitos que medem o grau de independência da Audin consiste em sua posição no organograma da organização. O Decreto 3.591/2002, alterado pelo Decreto 4.304/2002 dispõe no art. 15, §§3º e 4º, que ‘a auditoria interna vincula-se ao conselho de administração ou a órgão de atribuições equivalentes’ e que ‘quando a entidade da Administração Pública Federal indireta não contar com conselho de administração ou órgão equivalente, a unidade de auditoria interna será subordinada diretamente ao dirigente máximo da entidade, vedada a delegação a outra autoridade’.

170. A IN-SFC 01/2001 justifica tal posicionamento, quando afirma que ‘essa vinculação tem por objetivo proporcionar à unidade de auditoria interna um posicionamento suficientemente elevado de modo a permitir-lhe desincumbir-se de suas responsabilidades com abrangência e maior independência [grifo nosso]’.

171. Nas unidades auditadas, foi encontrado o seguinte resultado para o posicionamento da unidade de auditoria interna no organograma das instituições:

Figura 14 – Posição da Audin no organograma da instituição



Fonte: Relatórios de Auditoria de Gestão da CGU e Tabelas Padrão - Levantamento Secex dos estados. Dados de 35 entidades

172. Verifica-se que vinte instituições (57%) apresentam sua unidade de auditoria interna subordinada diretamente ao reitor, contrariando o Decreto 3.591/2002 e as boas práticas recomendadas pelas Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna definidas pelo IIA e comprometendo sua independência.

173. Apenas 13 instituições (37%) estão de acordo com a legislação, vinculando a Audin diretamente ao Conselho Deliberativo da entidade.

174. Cabe destacar o caso do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco. De acordo com o Relatório de Auditoria de Gestão (RAG) da SFC, lá ‘verificou-se que os Auditores Internos lotados nas representações da auditoria nos *campi*, [sic] são subordinados administrativamente aos diretores gerais, sendo, inclusive, avaliados por eles’. Tal fato configura influência direta dos diretores de cada *campus* no trabalho da Audin, reduzindo sua independência.

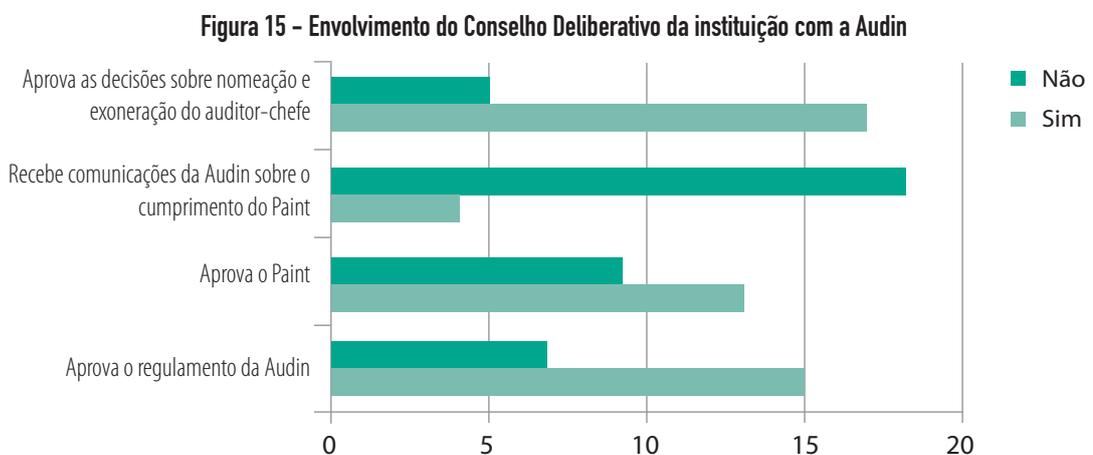
175. Já na UFRB a Audin está vinculada diretamente ao Conselho Curador. Todavia, em que pese estar definido como órgão de administração superior no estatuto da universidade, não possui atribuições deliberativas, apenas de fiscalização. Assim, sua posição no organograma não lhe confere a independência necessária para sua atuação, nem está de acordo com a legislação sobre a matéria.

Envolvimento do conselho deliberativo

176. O envolvimento do conselho diretor ou órgão deliberativo equivalente na definição dos normativos que regem a atividade da Audin é fundamental para garantir sua independência. Assim, conforme o nível três do *Internal Audit Capability Model for the Public Sector*, tal conselho deverá:

- a) aprovar o regulamento da Audin;
- b) aprovar o plano anual de auditoria (idealmente baseado na identificação de riscos) - Paint;
- c) receber comunicações do auditor-chefe a respeito do desempenho da Audin relativamente ao cumprimento do Paint; e
- d) aprovar as decisões sobre nomeação e exoneração do auditor-chefe.

177. O gráfico abaixo retrata a situação encontrada para o envolvimento do Conselho Diretor/Deliberativo das entidades auditadas:



Fonte: Relatórios de Auditoria de Gestão da CGU e Tabelas Padrão - Levantamento Secex dos estados. Dados de 22 entidades

178. Observando-se o gráfico acima, constata-se que o Conselho Deliberativo detém bom grau de envolvimento nas atividades das unidades de auditoria interna, principalmente no que se refere à aprovação do regulamento, do planejamento (Paint) e do nome do auditor-chefe.

179. Todavia, mantém-se alheio, na maior parte das vezes, sobre o andamento das atividades da auditoria interna durante o exercício. Tal distanciamento constitui indício de que existe grande potencial de melhoria nas atividades da Audin a fim de que esta aponte ao Conselho os riscos e problemas existentes para o cumprimento dos objetivos da organização e este possa deliberar com todos os subsídios necessários para uma melhor tomada de decisão.

180. Até mesmo as poucas entidades em que se constatou a comunicação da Audin com o Conselho, esta foi pontual, como na UFPE, onde houve apenas a constatação de que a auditora titular apresentou, em 4/2/2013, o Raint 2012 para o Conselho (TC 023.039/2013-2, peça 7, p.208-222). Na UFPI, o auditor-chefe afirmou que as alterações no Paint são submetidas ao Conselho, mas não apresentou as necessárias comprovações (TC 023.354/2013-5, peça 11, p.14).

Existência de política formalizada para o funcionamento da Audin

181. As normas do IIA estabelecem que ‘o executivo chefe de auditoria deve estabelecer políticas e procedimentos para orientar a atividade de auditoria interna’. No âmbito das Ifes é recomendável que tais políticas e procedimentos estejam definidos em normativo equivalente a regulamento, estatuto ou regimento dessas entidades, a fim de proporcionar maior *empowerment* à Audin e minimizar possíveis questionamentos sobre sua atuação.

182. Neste tópico, os trabalhos se restringiram a analisar se o normativo da Ifes que regulamenta as atribuições da Audin contém todos os aspectos necessários e se estão alinhados com os princípios esposados pelo IIA, definindo de forma completa a missão, a responsabilidade e a autoridade da Audin.

183. O IIA dispõe, assim, que o normativo que tratar das políticas e procedimentos para a Audin deverá:

- a) definir a missão, a responsabilidade e a autoridade da Audin;
- b) delimitar a atuação dos trabalhos da Audin, evitando que desempenhe tarefas de gestão administrativa, próprias de gestores; e
- c) estabelecer as normas que devem ser seguidas pelos auditores internos a fim de evitar conflitos de interesses e favorecer a imparcialidade e a objetividade nos resultados dos trabalhos.

184. A missão da unidade de auditoria interna é, segundo o IIA, prover, de forma independente e objetiva, serviços de atestação e consultoria com o intuito de adicionar valor e melhorar as operações da Ifes.

185. Analisando-se os relatórios de auditoria encaminhados pela SFC e pelas Secex nos estados, constata-se que 60,61% (20 de 33) das entidades não define a missão da Audin em

seus normativos. Se não está clara a missão da Audin, para o Auditor-Chefe e seus auditores subordinados, não há como eles contribuir de forma adequada para o atingimento dos objetivos da organização.

186. Apenas 22% (8 de 37) das instituições possuem normas que visam impedir que a Audin execute trabalhos próprios de gestores, como a elaboração de minutas de editais ou a emissão de pareceres desvinculados dos trabalhos de auditoria. Tal vácuo normativo favorece a utilização indevida da Audin nesses trabalhos, principalmente quando subordinada diretamente ao Reitor da entidade.

187. No que se refere à objetividade, o IIA considera que tal característica consiste numa ‘atitude mental imparcial que permite aos auditores internos executarem os trabalhos de auditoria de maneira a confiarem no resultado de seu trabalho e que não seja feito nenhum comprometimento da qualidade. A objetividade requer que os auditores internos não subordinem a outras pessoas o seu julgamento em assuntos de auditoria. As ameaças à objetividade devem ser gerenciadas nos níveis do auditor individual, do trabalho de auditoria, funcional e organizacional.’

188. De forma preocupante, apenas na UFAC (1 em 31) constatou-se a existência de normas que minimizem conflitos de interesses e favoreçam a imparcialidade dos auditores internos. No Regimento Interno da Auditoria Interna há o capítulo ‘Procedimentos Éticos’ (arts. 18 e 22) que trata desses assuntos.

189. Quanto à responsabilidade, o IIA recomenda que o auditor-chefe, no desempenho de suas atribuições, seja responsável perante a administração e o conselho de administração ou órgão colegiado (deliberativo) equivalente por:

- a) oferecer opinião sobre a adequação e efetividade dos controles internos dos processos de trabalho da Ifes e gestão de riscos em áreas abrangidas na sua missão e escopo de trabalho;
- b) relatar problemas importantes relacionados a controles internos e gestão de risco, inclusive a respeito de melhorias nesses processos;
- c) prover periodicamente informação sobre o andamento e os resultados do Paint e a suficiência dos recursos destinados à Audin, incluindo assegurar que recursos são suficientes em quantidade e competência a fim de que os riscos identificados no Paint sejam atacados;
- d) alinhar a atuação da Audin com os riscos estratégicos, operacionais, de conformidade e financeiros da organização;
- e) implementar o Paint, conforme aprovado, incluindo, quando apropriado, requisições especiais de trabalhos ou projetos feitos pela reitoria ou conselho de administração ou órgão colegiado (deliberativo) equivalente;
- f) dotar a Audin com os recursos materiais e pessoais adequados, levando em consideração os conhecimentos, experiências e habilidades necessárias para o cumprimento do Paint e as exigências constantes no regulamento da Audin;
- g) emitir relatórios periódicos sobre os trabalhos de auditoria e endereçá-los ao conselho de administração ou órgão colegiado equivalente e à reitoria.

190. Analisando os resultados das auditorias quanto às questões acima levantadas, verifica-se que em apenas 38% (11 de 29) das instituições existe uma política formalizada que defina as responsabilidades do auditor-chefe perante o Conselho Diretor e a Administração e que estabeleça que o auditor-chefe deva opinar sobre a adequação e a efetividade dos controles internos administrativos das organizações.

191. A situação é ainda mais grave quando se trata: da opinião que o auditor-chefe deve emitir sobre a gestão de riscos da entidade; de sua responsabilidade de alinhar a atuação da Audin com os riscos identificados na gestão e sobre a obrigação de manter o Conselho Diretor e a alta administração informados sobre o andamento e o resultado do Painel. Nenhuma das 29 instituições auditadas nesses quesitos definiu uma política nesse sentido em seus normativos. Se tais atribuições não se encontram normatizadas, é pouco provável que a Audin esteja realizando tais atividades. Além disso, é indício de que a prática de se realizar a gestão de riscos ainda não está disseminada pelas Ifes e institutos federais, o que será confirmado em outro item deste relatório.

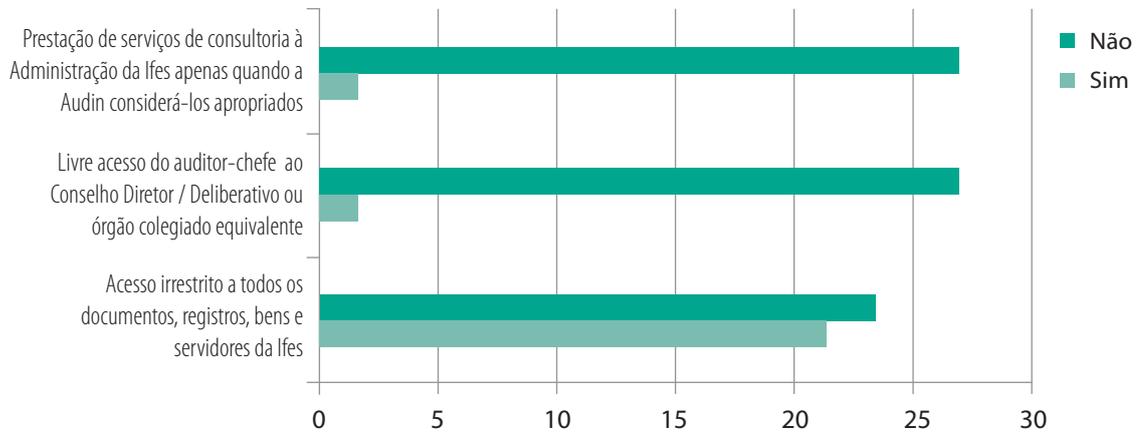
192. Quanto ao estabelecimento de regras que definam a obrigatoriedade de a Audin informar o Conselho sobre a situação dos recursos financeiros, materiais e de pessoal a ela destinados, apenas o Regimento Interno da Auditoria Interna da UFES (1 de 29) apresenta normatização nesse sentido, quando dispõe, em seu art. 5º, que ‘a administração da UFES destinará à Auditoria Interna os recursos materiais e humanos indispensáveis ao desempenho de suas atribuições’.

193. Os normativos do IIA ainda dispõem que o auditor-chefe deve ser autorizado a:

- a) assegurar que o pessoal da Audin tenha acesso irrestrito a todas as funções, documentos, registros, bens e servidores da organização;
- b) ter livre acesso ao conselho diretor ou órgão colegiado equivalente;
- c) prover serviços de consultoria à administração quando considerá-los apropriados.

194. Quanto a esses aspectos, o gráfico abaixo aponta que 48% das instituições já normatizou o acesso irrestrito da Audin. Todavia, a independência da Audin ainda se encontra em nível incipiente, quando se analisa a normatização dos dois primeiros itens mostrados na Figura 16:

Figura 16 – Existência de aspectos da independência da Audin nos normativos das instituições: prestação de serviços de consultoria, acesso ao Conselho Deliberativo e aos objetos de auditoria.



Fonte: Relatórios de Auditoria de Gestão da CGU e Tabelas Padrão - Levantamento Secex dos estados.

195. No que tange à delimitação de escopo dos trabalhos da Audin, deverá constar do normativo da Ifes que a atuação dessa unidade deverá ter como objetivo determinar se os controles internos, a gestão de riscos e a governança da organização estão funcionando adequadamente de forma a garantir que:

- a) os riscos são adequadamente identificados e administrados;
- b) a interação entre os diversos grupos responsáveis pela governança ocorre quando necessário;
- c) a informação operacional, gerencial, financeira é acurada, confiável e tempestiva;
- d) os atos dos servidores estão em conformidade com políticas, padrões, procedimentos, leis e regulamentação aplicáveis;
- e) a interação da organização com terceiros, inclusive fornecedores, está em conformidade com políticas, padrões, procedimentos, leis e regulamentação aplicáveis;
- f) os recursos (ativos) são adquiridos com economicidade, utilizados eficientemente, e protegidos adequadamente;
- g) os programas, planos e objetivos são atingidos;
- h) a qualidade e melhoria contínua são promovidas no âmbito dos processos de controle da organização; e
- i) problemas de conformidade legal dentro da organização são reconhecidos e tratados apropriadamente.

196. Nos trabalhos de auditoria, as equipes da SFC e do TCU verificaram se as normas das instituições continham dispositivos que garantissem ao auditor-chefe a autonomia necessária para determinar o escopo dos trabalhos e aplicar as técnicas necessárias para a consecução dos objetivos de auditoria. Em apenas 39% das entidades fiscalizadas (12 de 31) foram encontrados tais dispositivos.

Capacitação

197. Segundo as normas do IIA, os auditores internos devem:

‘possuir o conhecimento, as habilidades e outras competências necessárias ao desempenho de suas responsabilidades individuais. A atividade de auditoria interna deve possuir, ou obter, coletivamente o conhecimento, as habilidades e outras competências necessárias ao desempenho de suas responsabilidades.’

198. A fim de auxiliá-los nesse intento, é de suma importância que a Ifes possua uma política formalizada de capacitação dos auditores internos.

199. Os trabalhos de auditoria da SFC e do TCU indicaram que apenas 23% (7 de 31) das instituições possuem algum tipo de plano de capacitação formalizado ou mapeamento de competências com políticas de desenvolvimento estabelecidas ou em construção. Nesse número estão incluídas a FUFAM, a FUB e a UFRJ. Nesta o relatório da SFC dispôs que ‘foi encaminhada para o Reitor uma proposta de reestruturação organizacional da Audint com o mapeamento das competências existentes e aquelas que a Audint necessita e/ou necessitará para o cumprimento de suas finalidades’.

200. Todavia, a ausência de plano ou política de desenvolvimento de competências em 77% das entidades fiscalizadas é indício de que é dada reduzida importância ao aprimoramento dos auditores internos para que estejam aptos a exercerem suas funções com os conhecimentos necessários para tanto.

Recursos materiais e de pessoal

201. As normas internacionais para a prática profissional de auditoria interna do IIA dispõem que:

‘o executivo chefe de auditoria deve assegurar que os recursos de auditoria interna sejam apropriados, suficientes e eficazmente aplicados para o cumprimento do planejamento aprovado. Apropriado refere-se à combinação de conhecimentos, habilidades e outras competências necessárias para executar o planejamento. Suficiente refere-se à quantidade de recursos necessários para cumprir o planejamento. Os recursos são aplicados eficazmente quando são utilizados de forma a otimizar o cumprimento do planejamento aprovado.’

202. Conforme já mencionado no item 1, segundo o art.14 do Decreto 3.591/2000, alterado pelo Decreto 4.400/2002, as Ifes deverão organizar suas Audin ‘com o suporte necessário de recursos humanos e materiais (...)’.

203. Os trabalhos realizados buscaram verificar a quantidade de auditores internos disponíveis nas Audin fiscalizadas e, por meio de entrevistas e observação direta, avaliaram

as instalações das unidades nas entidades. Em sua maioria (79% das unidades), as Audin apresentam de dois a cinco auditores, havendo três casos (IFRJ, UFPI e Unifap) onde apenas um auditor faz todo o trabalho. Como consequência, em 64% das unidades o número de auditores internos lotados nas Audin foi considerado insuficiente, tomando-se apenas como base de comparação o número de trabalhos já previstos no Paint.

204. Quanto às instalações, a maior parte (70%), foi considerada como regular ou boa. Instalações ruins foram encontradas pelos auditores em cinco unidades (UFSCar, FUFRO, UFCCG, Unipampa e UFF), destacando-se o relato do analista da SFC quanto à situação na UFF: ‘Verificamos inadequação, também, quanto ao espaço físico disponibilizado, para a execução dos trabalhos da AUDIN. A área apresenta umidade e mofo nas paredes e tetos’.

205. A situação do número de auditores internos e das instalações pode ser resumida nos gráficos a seguir:

Figura 17 - Número de auditores internos da Audin, por quantidade de instituições.

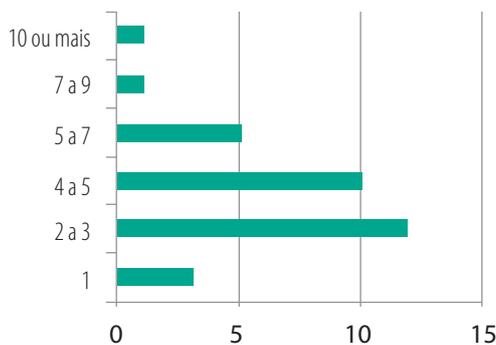
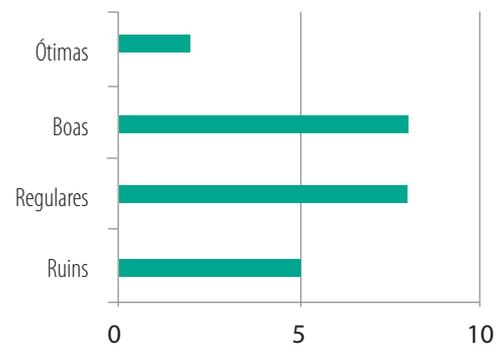


Figura 18 - Situação das instalações da Audin, por quantidade de instituições.



Fonte: Relatórios de Auditoria de Gestão da CGU e Tabelas Padrão - Levantamento Secex dos estados

206. Foi verificado que 77% (17 de 22) das unidades possuem equipamentos de informática em quantidade suficiente para realizar adequadamente seu trabalho. Apenas na UFES, na FUFRO, na UFCCG, na UFAL e na UFPB os auditores apontaram deficiências nesse quesito. Especificamente na UFAL foi notada a ausência de equipamentos para atividades de fiscalização externa, tais como: computadores portáteis, máquinas fotográficas, trenas para medição de obras e scanner portáteis.

207. Assim, constata-se que, apesar de não existirem em quantidade ideal, os recursos materiais e de pessoal não comprometem a atividade da auditoria interna. Entretanto, a falta de normatização sobre a responsabilidade do auditor-chefe de assegurar, via Conselho Deliberativo, os recursos necessários e suficientes para a boa atuação da unidade, conforme já apontado anteriormente, constitui vulnerabilidade que pode vir a agravar a situação das Audin no futuro.

Análise da atuação da unidade de auditoria interna (Audin)

Plano anual de atividades de auditoria interna - Paint, gestão de riscos e controles internos

208. A IN-SFC 01/2001 dispõe, em seu Capítulo 10, item 13, ‘j’, que as Audin deverão:

‘elaborar o Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna do exercício seguinte, bem como o Relatório Anual de Atividade da Auditoria Interna, a serem encaminhados ao órgão ou à unidade de controle interno a que estiver jurisdicionado, para efeito de integração das ações de controle (...)’

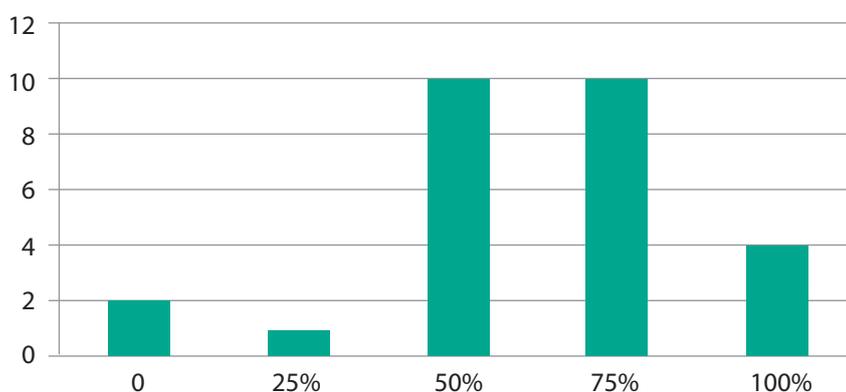
209. O IIA recomenda que o planejamento das atividades da Audin seja elaborado com base em metodologia adequada de avaliação de riscos, considerando também as preocupações relativas a riscos e controles levantadas pela administração, e seja submetido, juntamente com eventuais subsequentes modificações, à reitoria e ao conselho diretor ou órgão colegiado (deliberativo) equivalente para revisão e aprovação.

210. Além disso, para se avaliar a eficácia do planejamento realizado pela Audin, deve ser verificada:

- a) a aderência das atividades efetivamente realizadas pela Audin no exercício de 2012, constantes no Raint, com relação às planejadas; e
- b) a existência/aderência de planejamento das atividades da Audin às fragilidades detectadas na avaliação dos riscos realizada pelo gestor e/ou pela própria Auditoria Interna.

211. Dessa forma, os trabalhos de campo buscaram verificar o grau aproximado de aderência das atividades realizadas pela Audin, em 2012, constantes do Raint, com relação às planejadas. O resultado está expresso no gráfico abaixo:

Figura 19 - Percentual de atendimento do Paint x Quantidade de instituições



Fonte: Relatórios de Auditoria de Gestão da CGU e Tabelas Padrão - Levantamento Secex dos estados

212. A Decisão Normativa-TCU 124/2012 exige que o parecer da unidade de auditoria interna sobre a prestação de contas deva incluir uma avaliação da capacidade de os controles internos administrativos da unidade identificarem, evitarem e corrigirem falhas e irregularidades, bem como de minimizarem riscos inerentes aos processos relevantes da unidade (Anexo III, Item 1b).

213. Demanda, ainda, que haja uma avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos instituídos pela unidade jurisdicionada com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos sejam atingidos, considerando, inclusive, a avaliação de riscos (Anexo 4, Item 5b).

214. A maior interessada em realizar a avaliação e a gestão dos riscos deve ser a própria administração, pois tais instrumentos apontam as providências a serem tomadas a fim de evitar que vulnerabilidades não detectadas impeçam o atingimento dos objetivos da organização. A Audin deveria atuar na avaliação desses instrumentos, apontando as oportunidades de melhoria.

215. Todavia, em nenhuma das instituições fiscalizadas a administração realiza a gestão de riscos. Em apenas quatro de 32 entidades (12,5%), a Audin realiza tal atividade, de forma a tentar suprir as lacunas deixadas pela administração. A ausência de um trabalho de avaliação e gestão de riscos deixa a administração sem instrumentos já consagrados na gestão privada. A fim de se melhorar a governança dessas entidades, é fundamental que tais práticas sejam adotadas.

216. Além disso, apenas 33% das Audin (10 em 30) realizam trabalhos de avaliação dos controles internos administrativos de suas entidades. Todavia, tais trabalhos apresentam deficiências, como no Ifes, onde os controles internos são avaliados durante as auditorias de fiscalização, onde pontos relevantes constam dos relatórios e pontos menos relevantes são tratados verbalmente, não havendo trabalhos específicos. Na UFMG, os trabalhos são incipientes e na FUB houve avaliação apenas de um setor, a Coordenadoria de Transporte, havendo necessidade de expandir tais trabalhos para os demais setores da universidade.

Assessoramento prestado à alta administração

217. A Audin deverá assessorar o reitor da Ifes de forma a contribuir para o alcance dos resultados da entidade quanto à economicidade, à eficiência e à eficácia da gestão, com destaque para a pertinência e tempestividade das ações corretivas propostas para os desvios gerenciais identificados. Repise-se que o objetivo da Audin, segundo o Decreto 3.591/2000, alterado pelo Decreto 4.440/2002 é ‘fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle’.

218. Quanto à avaliação dos controles internos da organização, o IIA ressalta que ‘A atividade de auditoria interna deve auxiliar a organização a manter controles efetivos a partir da avaliação de sua eficácia e eficiência e da promoção de melhorias contínuas’.

219. Percebe-se nos trabalhos de campo que as Audin, em sua maioria, realizam adequadamente seu trabalho de assessoria à alta administração, conforme mostrado na tabela a seguir:

Tabela 5 – Atividade de assessoria da Audin à alta administração

	SIM	NÃO
Propostas de ações corretivas para os desvios gerenciais identificados	18	8
Propostas de contribuições para a melhoria da gestão quanto à economicidade	14	10
Propostas de contribuições para a melhoria da gestão quanto à eficiência	15	9
Propostas de contribuições para a melhoria da gestão quanto à eficácia	13	11
Propostas de providências nas ocasiões em que haja suspeitas de práticas fraudulentas dentro da lfes	11	12

Fonte: Relatórios de Auditoria de Gestão da CGU e Tabelas Padrão - Levantamento Secex dos estados

Segregação de funções

220. A realização de atividades típicas de gestão pela Audin não se coaduna com as atribuições definidas nas normas internacionais para a prática profissional de auditoria interna. Assim, o emprego de auditores internos em atividades operacionais, tais como elaboração de editais de licitação ou aprovação de registros contábeis fora da Audin, não está conforme as boas práticas definidas pelo IIA.

221. Foram encontradas práticas de atividade típica de gestão ainda em nove dentre trinta instituições fiscalizadas (30%).

222. No IFCE verificaram-se ações impróprias da Audin quanto ao levantamento do estágio das obras de engenharia realizadas pela Entidade desde 2008, bem como pela alimentação de sistemas de informação gerenciais. Na UFPA, os analistas da SFC constataram ‘ações impróprias da AUDIN quando da emissão de pareceres ao nível de gestão tático-operacional’. Na FUB o próprio Paint destinou 46,60% das horas disponíveis à emissão de pareceres técnicos de cunho gerencial, o equivalente a 3.120 horas; e orientações sobre planejamento das aquisições pertinentes à Unidade (5,94%), referente a 456 horas.

223. Na UFBA, constatou-se que a Audin vem ‘realizando atividades não condizentes com o assessoramento que lhe compete, como é o caso da elaboração de minutas de ofícios para outros órgãos da UFBA e despachos’. Na UFG, a Audin realiza cálculos de pagamento de pessoal, enquanto que na UFPB, os auditores internos dão parecer sobre locação de veículos e pagamentos de despesas.

224. É importante conscientizar a administração dessas unidades que atribuir tais atividades para a Audin consiste em desvirtuar a função da auditoria interna, que deve alocar seus esforços no aperfeiçoamento da gestão de riscos e dos controles internos administrativos da organização.

Conclusão

225. Após a realização dos trabalhos de campo pela SFC/CGU e pelas equipes das Secretarias de Controle Externo nos estados constatou-se que há um longo caminho a

percorrer no sentido de fortalecer a estrutura e a atuação das Audin das Ifes e dos institutos federais. O mapa traçado indicou fragilidades graves, inclusive irregularidades, na posição das Audin no organograma das instituições, o que reflete em seu grau de independência, além do desconhecimento e da falta de importância do papel das Audin na gestão de riscos e na melhoria dos controles internos administrativos das entidades.

226. A utilização das Audin em papéis típicos de gestores também foi constatada em boa parte das entidades, o que deve ser evitado com a normatização adequada das responsabilidades e atribuições das Audin. Tendo em vista o papel que as Audin desempenham e aquele que ela deveria desempenhar, de componente fundamental para a melhoria da gestão. Cabe à Sesu/MEC o papel de disseminar pelas Ifes e à Setec/MEC, pelos institutos federais, a necessidade de tal regulamentação, a fim de possibilitar o fortalecimento da governança de tais entidades, o que coibirá, por si, o surgimento de grande número de irregularidades.

227. A evolução dessa situação será acompanhada pela SecexEducação no próximo relatório sistêmico.

Auditoria coordenada no ensino médio

228. O TCU, em conjunto com outros 28 tribunais de contas brasileiros, realizou auditoria coordenada no ensino médio com o objetivo geral de identificar os principais problemas que afetam a qualidade e a cobertura do ensino médio no Brasil, bem como avaliar as ações governamentais que procuram eliminar ou mitigar suas causas.

229. No sistema de colaboração estruturado entre as cortes de contas para a consecução do trabalho, coube à equipe de auditoria do TCU focar sua abordagem nas ações do MEC (TC 007.081/2013-8, Acórdão 618/2014-TCU-Plenário) e aos outros tribunais de contas participantes abordar aspectos diretamente ligados à atuação das secretarias de educação insertas em suas jurisdições.

230. No que se refere à cobertura do ensino médio, a análise efetuada demonstrou que há riscos para o atingimento de objetivo previsto na meta 3 do PLPNE que estabelece o compromisso de universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos. Com resultado relevante da análise, existem 3.709 municípios em que há jovens fora da escola e as escolas de ensino médio do município não têm infraestrutura física para absorver os jovens da faixa etária que não estão estudando.

231. Em relação às questões relacionadas aos professores do ensino médio, foram analisados aspectos de quantidade e formação. Sobre a quantidade, concluiu-se, por meio de cálculo conservador, que há déficit de cerca de 30 mil professores com formação específica nas disciplinas obrigatórias dessa etapa de ensino. Esse número contrasta com outra conclusão importante no sentido de haver mais de 52 mil professores fora da sala de aula.

232. Sobre formação, apurou-se que o número de professores capacitados, que lecionam no ensino médio, tem aumentado ao longo dos últimos quatro anos, mas o Governo Federal ainda não tem conseguido ofertar formação inicial e continuada de modo representativo ao total de docentes dessa etapa de ensino.

233. Identificou-se ausência de parâmetros para balizar as redes de ensino da educação básica quanto à adequação dos percentuais de aplicação do regime especial de contratação temporária, tendo em vista os pressupostos de valorização da carreira docente instituídos pela Lei do Piso Nacional do Magistério da Educação Básica.

234. Não existe nenhum indicador de qualidade do ensino médio que possa identificar resultados obtidos por escolas e por municípios. Em contraposição ao cálculo do Ideb no ensino fundamental, no ensino médio o índice é avaliado apenas em âmbito estadual. Não há, no ensino médio, nenhum indicador de qualidade que consiga fornecer informações em nível de escola e de município.

235. O PAR não possui sistemática integrada de monitoramento e avaliação (exceto o módulo de acompanhamento de obras) das ações sobre responsabilidade dos entes federados. Outra deficiência relevante do PAR é o reduzido nível de execução orçamentária.

236. Em nível da escola, o planejamento das ações das escolas não é amparado em um sistema de gestão escolar interligado com o PAR e que contemple, de forma integrada, as ações necessárias à solução dos problemas das escolas e que possibilite o monitoramento que permita a identificação tempestiva das medidas corretivas ou preventivas para a correção de rumos, avaliação dos resultados alcançados e o aperfeiçoamento das etapas de planejamento.

237. Sobre financiamento, a equipe concluiu que as informações do Siope guardam divergências significativas quando comparadas com outras fontes de dados de execução orçamentária e assim podem não refletir a realizado dos gastos em educação. A despesa de pessoal informada no Sistema não guarda conformidade com as informações provenientes de outras fontes de dados. Os gastos segregados por etapa de ensino apresentam distorções em relação à execução orçamentária, agravada pela não utilização da subfunção 362-Ensino Médio no registro das despesas.

238. Não há requisitos mínimos oficiais de qualidade e de custos com eficácia para orientar a aplicação dos recursos direcionados ao atendimento dos alunos da educação básica, inclusive do Ensino Médio, nos termos da Constituição e da Lei de Diretrizes e Bases. Além disso, as análises efetuadas destacam que é condição necessária para a adoção dos padrões mínimos de qualidade a consistência dos dados do Siope, sobretudo os gastos por etapa de ensino.

239. Finalmente, constatou-se que as transferências voluntárias realizadas pelo MEC a estados e ao Distrito Federal dependem mais da capacidade desses entes em fazer os pedidos desses recursos do que de critérios de priorização para essa distribuição, como o desempenho obtido no Ideb, a equalização das oportunidades educacionais e a consequente redução das desigualdades regionais.

Fundações de apoio

240. O TCU realizou monitoramento (TC 015.481/2013-1, ainda não apreciado pelo Plenário) em instituições federais de ensino superior (Ifes) e respectivas fundações de apoio (FAPs), no período compreendido entre 17/6/2013 e 11/10/2013, com o objetivo de avaliar o impacto da modificação da legislação, ocorrida em 2010, no relacionamento entre as Ifes e suas respectivas fundações, e o cumprimento de 24 itens do Acórdão 2.731/2008-TCU-Plenário, buscando respostas para as seguintes questões:

- a) As Ifes e as FAPs atendem aos requisitos de transparência no tocante aos projetos, planos de trabalho e seleções para concessão de bolsas?
- b) Há individualização dos projetos realizados com a participação de fundações de apoio (objeto definido, contas bancária e contábil específicas e elaboração prévia e detalhada do plano de trabalho ou projeto básico)?
- c) As contratações relativas a projetos classificados como de desenvolvimento institucional estão correlacionadas ao PDI da instituição apoiada e obedecem às condições e restrições impostas pela Lei 8.958/1994?
- d) Há controles internos estabelecidos pelas Ifes para reduzir a probabilidade de ocorrência de irregularidades na: - subcontratação das parcelas mais relevantes do objeto dos contratos com fundações de apoio? - gestão das licitações realizadas pelas fundações para a contratação de bens e serviços? - gestão dos contratos celebrados com as fundações?
- e) Quanto à participação de pessoal nos projetos das Ifes apoiados por fundações: - Quais são os critérios de seleção e as formas de pagamento? - Há normatização e fiscalização da atuação de coordenadores de projeto com vistas a impedir favorecimento a cônjuges e parentes nas contratações ou concessões de bolsas?
- f) A arrecadação de recursos para os projetos executados com a participação de fundações de apoio observa os dispositivos legais e regulamentares?
- g) Quanto ao processo de prestação de contas: - A análise é realizada de acordo com os dispositivos da legislação? - Quais os regulamentos e controles internos instituídos pelas Ifes?

241. As principais constatações deste trabalho foram:

- a) deficiências de controles internos que garantam informações completas, tempestivas e adequadas acerca dos projetos, planos de trabalho e seleções para concessão de bolsas;
- b) irregularidades na classificação de projetos como de desenvolvimento institucional, que não levam a melhorias mensuráveis da eficácia e eficiência no desempenho das Ifes e se enquadram numa das hipóteses do art.1º, §3º, I, da Lei 8.958/1994;
- c) deficiências nos controles efetuados pelas Ifes quanto à gestão dos contratos celebrados com as fundações de apoio;
- d) deficiências nos controles utilizados pelas Ifes para avaliar a conformidade dos critérios de seleção e as formas de pagamento de servidores nos projetos das Ifes com a participação de fundações de apoio;
- e) deficiências no processo de arrecadação de recursos para a execução de projetos com as FA, no tocante a recolhimento, controle e conciliação dos valores; e
- f) deficiências nos processos de análise e controle das prestações de contas.

ProUni

242. O Programa Universidade para Todos (ProUni) é um programa do MEC, criado em 2004, que concede bolsas de estudo integrais e parciais (50%) em instituições privadas de educação superior, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, a

estudantes brasileiros, sem diploma de nível superior, que comprovarem possuir renda bruta familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio, para fazerem jus a bolsas integrais, ou de até três salários mínimos, para se habilitarem às bolsas parciais.

243. Por meio do ProUni, ingressaram no ensino superior cerca de 620 mil bolsistas integrais e 300 mil parciais, em mais de 1.400 IES participantes. Todavia, o percentual de bolsas ociosas ainda é de 19% para os processos seletivos de primeiro semestre e de 25% para os de segundo semestre.

244. Em 2008, o TCU realizou auditoria operacional no programa, a qual deu origem ao Acórdão 816/2009-TCU-Plenário. Constatou-se a ocorrência de falhas no controle do processo de seleção de beneficiários e, como consequência, a existência de indícios de irregularidades na focalização do programa. O sistema do Programa Universidade para Todos (SisProuni) não possuía críticas capazes de identificar os critérios de elegibilidade do programa e, assim, de localizar beneficiários indevidos, nem tampouco possuía crivos capazes de auxiliar as instituições de educação superior (IES) no momento da comprovação das informações prestadas pelos alunos pré-selecionados.

245. Nessa ocasião, foram apontadas deficiências no controle das vagas ociosas, o que possibilitava às IES se beneficiar das renúncias fiscais disponibilizadas pelo governo federal, sem conceder a respectiva contrapartida em bolsas.

246. No ano seguinte (2009), nova auditoria operacional foi realizada pelo TCU, quando se constatou que a sistemática adotada pelo MEC para monitorar o ProUni era incapaz de garantir informações adequadas e suficientes para os tomadores de decisão. Como consequência, a equipe propôs um sistema de monitoramento e avaliação com indicadores e metas relacionados ao cumprimento dos objetivos do programa.

247. O primeiro monitoramento dos acórdãos, realizado em 2012, deu origem ao Acórdão 637/2012-TCU-Plenário, que constatou melhorias no programa, mas apontou a necessidade de continuação do monitoramento. Em 2013, o TCU realizou o segundo monitoramento, ainda não julgado, e constatou avanços em decorrência de alterações legislativas e da melhoria na gestão e nos instrumentos de controle, destacando-se:

- a) a implantação do Módulo de Supervisão de Bolsistas, com a realização sistemática de cruzamento de dados, o que permitiu a identificação de indícios de irregularidades na elegibilidade dos beneficiários das bolsas e o envio dos correspondentes alertas à IES, que deve encerrar ou manter a bolsa, justificando sua ação;
- b) a alteração da Lei 11.096/2006 pela Lei 12.431/2011, que fez com que a isenção fiscal recebida pelas instituições de ensino superior passasse a ser proporcional ao número de bolsas efetivamente ocupadas;
- c) a implantação da rotina de fiscalização *in loco* por parte do MEC às instituições de ensino superior, com quatro visitas realizadas em 2010, seis em 2012 e com mais seis previstas para o corrente ano;

- d) a implantação das Comissões Locais de Acompanhamento e Controle Social do ProUni - Colap em mais de 75% das IES (1.063 comissões), com as atribuições de exercer o acompanhamento, a averiguação e a fiscalização da implementação do programa e de receber denúncias, críticas e sugestões a serem encaminhadas à Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social do ProUni (Conap);
- e) a maior integração entre o ProUni e o Fies, o que permitiu a convergência dos calendários dos dois programas, permitindo aos bolsistas parciais a definição quanto ao financiamento, pelo Fies, da outra metade da mensalidade.

248. Cabe mencionar, todavia, que os critérios de qualidade dos cursos não foram contemplados pela alteração da legislação, o que possibilitou apenas o cumprimento parcial da deliberação do TCU.

249. Desde a criação do Módulo de Supervisão de Bolsistas do SisProuni, houve o encerramento de mais de 15 mil bolsas, em função de irregularidades na concessão.

250. De todas as determinações e recomendações exaradas pelo TCU para o MEC sobre o ProUni, considerou-se que apenas a recomendação 9.1.3 do Acórdão 2043/2010-TCU-Plenário não foi cumprida:

‘9.1.3. Recomendar à Secretaria de Educação Superior do Ministério de Educação: incluir, no relatório de desempenho, análise de qualquer avaliação de impacto que tenha sido realizada.’

251. Isto porque ainda não foi realizado, pelo MEC, nenhum estudo de avaliação de impacto do ProUni, apesar de as tratativas entre o MEC e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) para a realização de tais estudos terem se iniciado em 2012. Os relatórios sistêmicos da Função Educação irão acompanhar se o MEC fará ou não, tal avaliação.

Convênios da Capes

252. O Acórdão 2852/2012-TCU-Plenário expediu série de determinações à Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal (Capes) a respeito de providências que deveriam ser tomadas pela entidade quanto à ausência de prestação de contas de diversos convênios celebrados, por meio do registro da inadimplência no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) ou no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) e/ou da apreciação conclusiva das prestações de contas encaminhadas.

253. A equipe do TCU identificou que a Capes realizou as devidas análises, aprovando as prestações de contas. Todavia, ainda restavam pendentes de aprovação três convênios, cuja situação deverá ser informada no Relatório de Gestão da entidade referente ao exercício de 2013.

Programa nacional do livro didático

254. O TCU realizou monitoramento no Acórdão 2954/2012-Plenário, que tratou das ocorrências de atrasos na entrega de livros didáticos a escolas públicas, no âmbito do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), e que determinou ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a elaboração de plano de ação contendo as providências para a disponibilização de sistema informatizado, em substituição ao Sistema de Controle de Remanejamento e Reserva Técnica (Siscort), que permita:

‘9.2.1. o monitoramento dos livros após sua entrega às secretarias estaduais de educação às escolas;

9.2.2. o remanejamento de livros entre escolas, municípios ou mesmo entre estados, de onde haja excesso para as unidades onde haja insuficiência/ausência de material didático;

9.2.3. a obtenção e a divulgação dos índices reais de reutilização e reposição de livros, por escola, a fim de evitar desperdício na compra de livros;

9.2.4. o dimensionamento da reserva técnica necessária para cada estado, com maior precisão.’

255. Segundo o FNDE, uma versão do sistema ‘Novo Siscort’ encontra-se em homologação e poderá ser disponibilizada às redes de ensino e escolas ainda em 2013. Não está ainda claro se o novo sistema oferecerá todas as funcionalidades determinadas pelo acórdão supracitado.

256. Como produto do monitoramento, o TCU determinou ao FNDE, por meio do Acórdão 2838/2013-TCU-Plenário, o encaminhamento, até 30/6/2014, das informações sobre o pleno funcionamento do ‘Novo Siscort’, incluindo o módulo sobre o dimensionamento da reserva técnica e o remanejamento de livros.

CONCLUSÃO

257. Este relatório sistêmico da Função Educação apontou diversas oportunidades de melhoria em aspectos relacionados à transparência dos dados orçamentários e financeiros, às principais políticas públicas do setor, aos indicadores e metas definidos no PPA 2012-2015 para os programas temáticos da educação, e à estrutura e à atuação das unidades de auditoria interna das universidades e institutos federais. Foram, inclusive, relatados os principais trabalhos realizados pelo TCU no setor em 2013.

258. A análise dos dados orçamentários e financeiros da Função Educação demonstra que vem aumentando ano após ano a despesa liquidada, partindo de R\$ 32 bilhões em 2009 para R\$ 58 bilhões em 2012. Para 2013 a despesa total autorizada chegou a R\$ 82 bilhões.

259. Com o advento do PPA 2012-2015 todos os antigos programas finalísticos da função foram agrupados em três programas temáticos, um para a educação básica (2030), outro para a educação profissional e tecnológica (2031) e outro para a educação superior (2032), abrangendo graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa e extensão.

260. Entretanto, se verificarmos apenas a despesa liquidada dos programas 2031 e 2032 estaremos longe do montante que realmente se gasta na educação profissional e no ensino superior. Isto porque as despesas de pessoal, que constituem a maior parcela do que é gasto em cada um desses segmentos de ensino, são alocadas no programa de gestão e manutenção do MEC (2109), o que dificulta a transparência dos gastos em cada segmento.

261. No momento, os grandes temas que o TCU irá acompanhar na Função Educação, por meio da elaboração dos próximos relatórios sistêmicos da função, são:

- a) ProInfância (educação infantil) - número de creches efetivamente construídas e em funcionamento;
- b) Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (ensino fundamental até o 3º ano) - resultados da ANA;
- c) Mais Educação (ensino fundamental) - número de escolas públicas que efetivamente implementaram e estão oferecendo a educação integral para seus alunos;
- d) Ensino Profissional e Tecnológico - índices de evasão e número de professores e técnicos;
- e) Ensino Superior - taxas de matrícula da população negra, indígena, e dos 25% mais pobres.

262. A parceria realizada entre o TCU e a SFC/CGU permitiu encontrar graves fragilidades nas unidades de auditoria interna das Ifes e dos institutos federais, principalmente no que se refere ao grau de independência na organização, à execução de tarefas típicas de gestor e ao desconhecimento de seu papel na gestão de riscos e na melhoria dos controles internos administrativos das entidades, o que permite concluir pela subutilização de tais unidades para a melhoria da governança das instituições.

263. Os indicadores e metas dos programas temáticos da Função Educação baseiam-se, em sua grande maioria, em meras remissões às metas do PLPNE. Não estabelecem patamares a serem atingidos ao final do período do PPA 2012-2015, empregando apenas a locução ‘de forma alcançar a meta do PNE 2011-2020’, o que permite afirmar que os objetivos relacionados aos programas temáticos da Função Educação não têm metas concretamente estabelecidas tampouco viabilidade de mensuração ao final do ciclo do PPA vigente.

264. O art. 15 da Lei 12.593/2012 (Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015), o art. 7º, § 1º, do Decreto 7.866/2012, e o art. 1º da Portaria MP 16/2013 estipulam a revisão anual do PPA. Assim, entende-se oportuno recomendar ao Ministério do Planejamento e ao Ministério da Educação que, ao realizarem revisão anual do PPA que deverá ser encaminhada ao Congresso Nacional até o dia 31/5/2014, nos termos do art. 7º, § 1º, do Decreto 7.866/2012, avaliem a conveniência e oportunidade de realizar revisão dos indicadores e das metas estipuladas para os Programas 2030, 2031 e 2032.

265. Finalmente, como trabalhos relevantes realizados pelo TCU, na área da educação, em 2013, pode-se citar a auditoria coordenada no Ensino Médio, que contou com a participação de 28 Tribunais de Contas Estaduais, o monitoramento nas fundações de apoio das Ifes e o monitoramento no ProUni, além da elaboração deste próprio relatório sistêmico.

266. Com base nas análises e conclusões acima expostas, a SecexEducação formulou proposta de encaminhamento no sentido de:

“I. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério da Educação que, ao realizarem revisão anual do PPA, nos termos do art. 7º, § 1º, do Decreto 7.866/2012, revisem os indicadores e as metas estipuladas para os Programas 2030, 2031 e 2032;

II. encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal e à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados; ao Ministério da Educação e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; ao Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (Fnde); à Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep);

III. encerrar o presente processo.”

267. Por fim, com vistas a detalhar melhor as relevantes questões levantadas na presente fiscalização, reproduzo neste relatório os apêndices juntados pela unidade técnica, *in verbis*:

Apêndice I – Execução orçamentária e financeira da função educação – 2009 a 2012

Despesa Autorizada				
	2009	2010	2011	2012
Educação Básica	R\$ 14.023.450.818,00	R\$ 20.547.152.103,00	R\$ 24.215.714.640,00	R\$ 32.109.848.948,00
Educação Profissional e Tecnológica	R\$ 2.902.711.115,00	R\$ 3.937.704.901,00	R\$ 5.957.944.763,00	R\$ 5.906.640.275,00
Educação Superior e Pós-Graduação	R\$ 18.944.173.174,00	R\$ 23.519.521.496,00	R\$ 26.942.970.951,00	R\$ 20.641.048.995,00
Gestão das Políticas e do Ministério	R\$ 4.021.903.453,00	R\$ 5.032.489.224,00	R\$ 5.637.534.230,00	R\$ 25.143.716.887,00
Outros	R\$ 12.584.196,00	R\$ 15.168.656,00	R\$ 15.052.148,00	R\$ 34.270.550,00
Despesa Autorizada	R\$ 39.904.824.765,00	R\$ 53.052.038.390,00	R\$ 62.769.218.743,00	R\$ 83.835.527.667,00

Despesa Empenhada				
	2009	2010	2011	2012
Educação Básica	R\$ 12.724.226.176,12	R\$ 18.952.987.716,72	R\$ 22.456.343.564,66	R\$ 28.728.497.245,18
Educação Profissional e Tecnológica	R\$ 2.590.650.324,29	R\$ 3.651.120.630,07	R\$ 5.423.832.303,38	R\$ 4.455.847.619,64
Educação Superior e Pós-Graduação	R\$ 17.854.748.788,49	R\$ 21.181.025.556,30	R\$ 25.260.091.119,46	R\$ 15.517.404.883,37
Gestão das Políticas e do Ministério	R\$ 3.501.424.142,64	R\$ 4.709.344.275,78	R\$ 5.310.507.348,30	R\$ 23.839.869.292,62
Outros	R\$ 8.477.089,15	R\$ 7.353.010,58	R\$ 3.126.627,01	R\$ 33.420.251,40
Despesa Empenhada	R\$ 36.679.528.529,69	R\$ 48.501.833.199,45	R\$ 58.453.902.973,81	R\$ 72.575.041.304,21

Despesa Liquidada				
	2009	2010	2011	2012
Educação Básica	R\$ 11.302.794.332,34	R\$ 16.542.178.163,30	R\$ 17.940.365.483,59	R\$ 21.380.196.895,39
Educação Profissional e Tecnológica	R\$ 1.863.805.389,15	R\$ 3.026.342.113,01	R\$ 4.183.525.559,73	R\$ 2.630.898.033,59
Educação Superior e Pós-Graduação	R\$ 15.178.946.959,67	R\$ 17.956.133.880,60	R\$ 20.884.370.850,77	R\$ 9.993.162.652,14
Gestão das Políticas e do Ministério	R\$ 3.359.655.174,68	R\$ 4.582.135.384,23	R\$ 5.174.617.523,23	R\$ 23.564.213.377,25
Outros	R\$ 4.157.322,83	R\$ 3.487.995,62	R\$ 1.825.458,09	R\$ 33.420.251,40
Despesa Liquidada	R\$ 31.709.361.187,67	R\$ 42.110.279.546,76	R\$ 48.184.706.886,41	R\$ 57.601.893.221,77

Despesa Paga				
	2009	2010	2011	2012
Educação Básica	R\$ 10.591.231.496,75	R\$ 15.657.050.818,79	R\$ 17.355.474.491,57	R\$ 21.239.499.415,42
Educação Profissional e Tecnológica	R\$ 1.813.120.814,38	R\$ 2.913.489.175,02	R\$ 3.868.689.100,70	R\$ 2.567.285.007,36
Educação Superior e Pós-Graduação	R\$ 14.992.625.549,40	R\$ 17.677.580.426,46	R\$ 20.674.938.664,16	R\$ 9.860.586.782,97
Gestão das Políticas e do Ministério	R\$ 3.348.262.979,33	R\$ 4.547.250.079,61	R\$ 5.153.843.759,77	R\$ 23.524.648.577,31
Outros	R\$ 4.122.388,93	R\$ 3.441.642,27	R\$ 1.696.153,24	R\$ 33.420.251,40
Despesa Paga	R\$ 30.749.365.237,79	R\$ 40.798.814.152,15	R\$ 47.054.644.180,44	R\$ 57.225.442.046,46

Apêndice II – Ifes e institutos federais cujas unidades de auditoria interna foram fiscalizadas em 2013.

Estados	Entidades Fiscalizadas	Processo no TCU	Órgão Fiscalizador	Acórdão (TCU-Plenário)
AM	Fundação Universidade Federal do Amazonas	024.507/2013-0	SFC/CGU	-
AC	Fundação Universidade Federal do Acre	022.180/2013-3	TCU	3386/2013
AL	Universidade Federal de Alagoas	021.938/2013-0	TCU	3385/2013
AP	Fundação Universidade Federal do Amapá	024.313/2013-0	TCU	3317/2013
BA	Universidade Federal da Bahia	022.803/2013-0	SFC/CGU	-
	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	024.073/2013-0	TCU	3146/2013
CE	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará	022.764/2013-5	SFC/CGU	-
	Universidade Federal do Ceará	031.363/2013-0	SFC/CGU	-
DF	Fundação Universidade de Brasília	023.504/2013-7	SFC/CGU	-
ES	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo	021.691/2013-4	SFC/CGU	-
	Universidade Federal do Espírito Santo	022.998/2013-6	TCU	3387/2013
GO	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás	021.134/2013-8	SFC/CGU	-
	Universidade Federal de Goiás	022.996/2013-3	TCU	3311/2013
MA	Universidade Federal do Maranhão	024.418/2013-7	TCU	3392/2013
MG	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais	020.908/2013-0	SFC/CGU	-
	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais	020.905/2013-0	SFC/CGU	-
	Universidade Federal de Minas Gerais	022.188/2013-4	SFC/CGU	-
MS	Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	021.838/2013-5	TCU	3382/2013
	Fundação Universidade Federal da Grande Dourados	021.840/2013-0	TCU	3383/2013

Estados	Entidades Fiscalizadas	Processo no TCU	Órgão Fiscalizador	Acórdão (TCU-Plenário)
PA	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará	025.091/2013-1	SFC/CGU	-
	Universidade Federal do Pará	024.736/2013-9	SFC/CGU	-
PB	Universidade Federal da Paraíba	023.242/2013-2	TCU	3312/2013
	Universidade Federal de Campina Grande	023.245/2013-1	TCU	3313/2013
	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba	023.247/2013-4	TCU	3314/2013
PE	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco	021.082/2013-8	SFC/CGU	-
	Universidade Federal de Pernambuco	023.039/2013-2	TCU	3388/2013
PI	Fundação Universidade Federal do Piauí			
	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí	023.354/2013-5	TCU	3390/2013
PR	Universidade Federal do Paraná	022.583/2013-0	SFC/CGU	-
RJ	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro	021.158/2013-4	SFC/CGU	-
	Universidade Federal do Rio de Janeiro	023.415/2013-4	SFC/CGU	-
	Universidade Federal Fluminense	021.156/2013-1	SFC/CGU	-
RN	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN)	022.654/2013-5	SFC/CGU	-
		023.259/2013-2	TCU	3310/2013
	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	022.646/2013-2	SFC/CGU	-
RO	Fundação Universidade Federal de Rondônia	023.989/2013-0	TCU	3391/2013
RR	Universidade Federal de Roraima	023.357/2013-4	TCU	3316/2013
RS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	020.285/2013-2	SFC/CGU	-
	Fundação Universidade Federal de Pelotas	022.414/2013-4	TCU	3309/2013
	Fundação Universidade Federal do Pampa	023.343/2013-3	TCU	3389/2013
SC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina	021.035/2013-0	SFC/CGU	-
	Universidade Federal da Fronteira Sul	021.448/2013-2	SFC/CGU	-
SP	Fundação Universidade Federal do ABC	021.915/2013-0	TCU	3308/2013
	Fundação Universidade Federal de São Carlos	021.916/2013-6	TCU	3384/2013
TO	Universidade Federal do Tocantins	022.805/2013-3	TCU	3310/2013

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

1. Inicialmente, registro que atuo nos presentes autos em razão de convocação para exercer as funções de Ministro, em virtude da aposentadoria do Senhor Ministro Valmir Campelo.
2. O processo em exame cuida do Relatório Sistêmico de Fiscalização da Função Educação - FiscEducação, que foi produzido com os objetivos de servir como insumo para a definição da estratégia de Controle Externo a ser adotada pelo Tribunal e de oferecer um panorama da aludida função a esta Corte de Contas, ao Congresso Nacional, a suas comissões e Casas Legislativas, aos gestores da política educacional e, especialmente, à sociedade brasileira.
3. Idealizado como instrumento a ser produzido em bases anuais, o relatório da SecexEducação analisa cinco pontos, a saber: (i) panorama da execução orçamentária e financeira associada à função Educação; (ii) indicadores de desempenho das políticas educacionais; (iii) grandes temas relacionados à política educacional; (iv) temas em destaque: unidades de auditoria interna das universidades e institutos federais de educação, ciência e tecnologia; e (v) trabalhos relevantes realizados pelo Tribunal na área.
4. O trabalho coincide com a proposta de que os relatórios sistêmicos sejam fonte de conhecimento retrospectivo e prospectivo das funções de governo fiscalizadas por este Tribunal, proporcionando acúmulo gradual e sistemático de informações, com a finalidade de servir de referência para o planejamento das futuras ações de controle.
5. Recebida a instrução final, solicitei à SecexEducação novas análises orçamentárias, para ampliar o conhecimento sobre a destinação dada aos recursos alocados na função Educação, que estão incorporadas neste voto.

II

6. O relatório começa contextualizando a Educação em relação às demais funções de governo, a partir de exame da despesa empenhada em cada área. Evidencia que a Educação tem a quarta maior participação no gasto governamental, totalizando R\$ 72,6 bilhões em valores empenhados para o ano de 2012.
7. O relatório também evidencia que há dificuldades na obtenção de forma direta dos gastos alocados nos programas finalísticos com a nova sistemática do PPA 2012 -2015 e na comparação desses gastos em relação aos períodos anteriores. Sem os devidos ajustes que

compatibilizem as despesas de diferentes períodos, pode ocorrer percepção equivocada de que as despesas estariam diminuindo em vez de estarem, como de fato estão, aumentando.

8. De 2009 a 2012, o aumento real na despesa liquidada na função Educação foi de 52%, passando de R\$ 37,9 bilhões para R\$ 57,6 bilhões (valores ajustados para 2012, adotando-se o IPCA como índice de ajuste). Considerando os gastos com o Fies em 2012, os quais foram transferidos do extinto programa Brasil Universitário para o programa Operações Especiais – Financiamento com Retorno, as despesas liquidadas alcançam R\$ 61 bilhões em 2012.

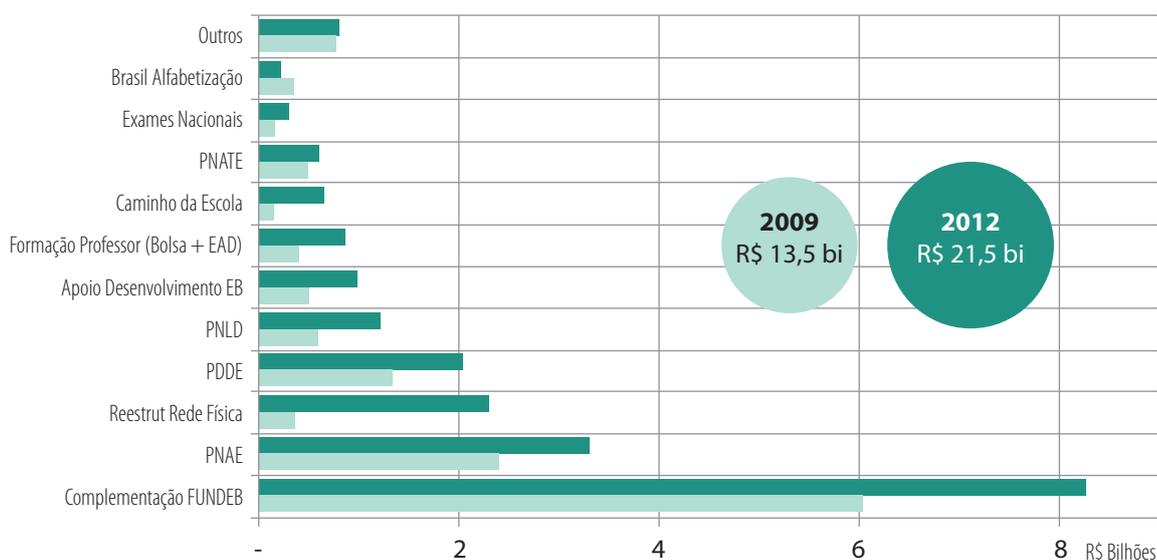
9. Do aumento real de R\$ 23,1 bilhões, R\$ 8 bilhões (34,8%) foram destinados às despesas com a educação básica, R\$ 3,6 bilhões (15,4%) às da educação profissional e tecnológica e R\$ 6,8 bilhões (30%) às despesas com educação superior e pós-graduação.

10. Na educação básica, o que mais cresceu foi a complementação da União para o Fundeb, com um incremento real de R\$ 2,2 bilhões (28% do aumento), a reestruturação da rede física da educação básica, abrangendo o programa Proinfância e a ação de construção e reforma de quadras esportivas escolares, totalizando um aumento real de R\$ 1,95 bilhões (24% do aumento), seguido pelo PNAE, com incremento de R\$ 905 milhões (11% do aumento).

11. Os investimentos em educação básica são cruciais para a construção do capital intelectual da nação. Estudos da OCDE revelam que, para a criança entre 0 e 5 cinco anos, cada ano adicional na escola representa um acréscimo de 10% no seu desempenho no Pisa (*Programme for International Student Assessment*).

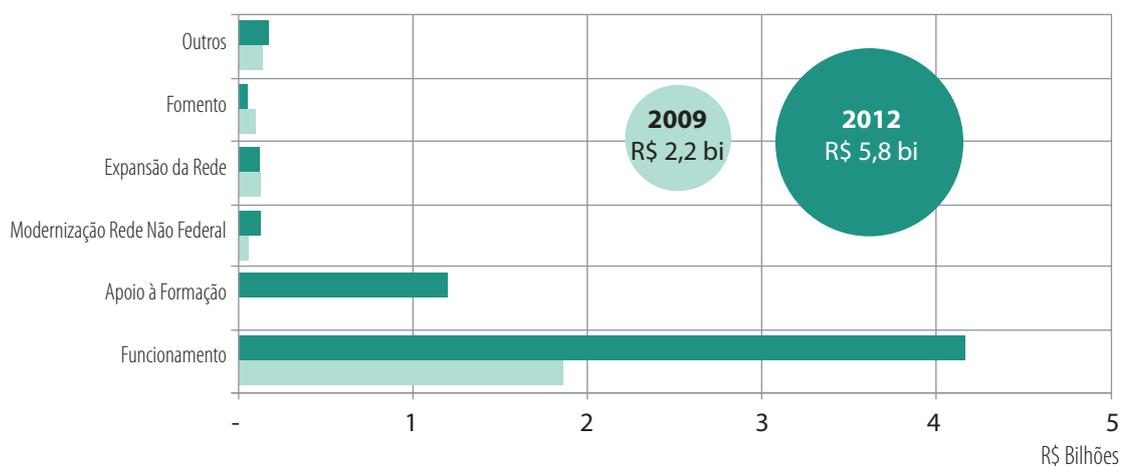
12. Os investimentos em infraestrutura da educação básica, de 2009 a 2012, aumentaram, em valores atualizados, de R\$ 349 milhões para R\$ 2,3 bilhões, devendo ser registrado que os programa Proinfância (R\$ 692 milhões) e ação construção de quadras (R\$ 233 milhões) inexistiam em 2009.

Educação básica (em valores constantes de dez/2012 atualizados pelo IPCA)



13. No que tange à educação profissional e tecnológica, o aumento real de R\$ 2,3 bilhões (65% do aumento geral) verificado na despesas com o funcionamento da rede deve-se principalmente à expansão ocorrida desde 2009, chegando-se atualmente a 38 institutos federais de educação, ciência e tecnologia. Nessa ação, para efeitos de análise, também foi incluído o gasto com pessoal ativo da União. Em 2012, nota-se que quase todo o restante do aumento real ocorrido (R\$ 1,2 bilhões – 33% do aumento de recursos) foi alocado na ação de apoio à formação profissional e tecnológica, inexistente em 2009, e referente à concessão de bolsas para a formação de estudantes e trabalhadores inscritos nos cursos. Para as demais ações, pouca variação foi verificada no montante da despesa liquidada, em valores reais.

Educação profissional e tecnológica (em valores constantes de dez/2012 atualizados pelo IPCA)



14. Na educação superior e pós graduação, o grande destaque é o Fies. Expressivo incremento de recursos foi destinado ao Fundo de Financiamento Estudantil (aumento real de R\$ 2,5 bilhões entre 2009 e 2012, 23% de todo o aumento no segmento), chegando a financiar mais de 370 mil estudantes em cursos de graduação em mais de 2 mil instituições de ensino.

15. No PPA 2012-2015, foi retirado do programa Educação Superior e inserido no programa Operações Especiais: Financiamentos com Retorno, mas considerado nesta análise para que não haja distorções. É importante mencionar que no âmbito do Fies é contabilizada uma contrapartida no ativo da União, formada pelos créditos que serão honrados pelos estudantes beneficiários.

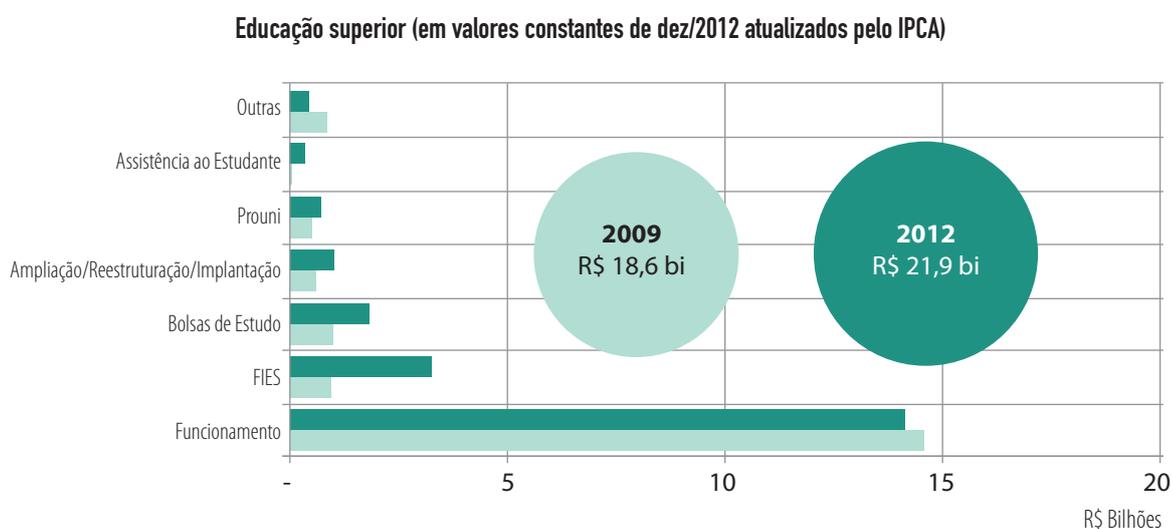
16. A partir de 2010, com o advento da Lei 12.202/2010, O FNDE passou a ser o agente operador do Fies, substituindo a Caixa Econômica Federal. Tendo em vista a notória especialização da Caixa em concessão e controle de créditos e o montante de fluxo e de estoque de recursos envolvidos no programa, é importante que o Tribunal empreenda ação de controle para avaliar a capacidade operacional do FNDE para gerir o Fies.

17. Ressalta-se, em seguida, o aumento nas bolsas de graduação e pós-graduação, com destaque para o programa Ciência Sem Fronteiras. Um aumento de R\$ 826 milhões (7% do aumento real) foi registrado na concessão de bolsas de estudos.

18. Destacam-se também, as ações de construção, reforma, ampliação dos campi: incremento de 4% (R\$ 408 milhões).

19. O ProUni – Programa Universidade para Todos representa um gasto tributário para a União, e consiste no fornecimento de bolsas integrais e parciais para estudantes de nível superior em instituições particulares de ensino superior. As entidades que aderem ao programa recebem isenções. De 2009 a 2012, as renúncias de receitas referentes ao programa passaram de R\$ 442 milhões para R\$ 734 milhões.

20. O incremento da destinação de recursos para a assistência ao estudante também é digno de nota: R\$ 372 milhões. Tal ação era praticamente inexistente em 2009, quando compreendia apenas a bolsa permanência no ensino superior.



III

21. O trabalho realizado pela SecexEducação inovou ao examinar as metas e indicadores constantes do PPA 2012-2015 para a área de educação.

22. O principal problema apontado refere-se ao fato de serem remissões às metas do PLPNE, que são projetadas para um horizonte de dez anos. Como o PPA é quadrienal, não há, necessariamente, compatibilidade das metas estabelecidas nos dois planos; na prática, a maioria dos objetivos relacionados ao ensino não têm metas concretamente estabelecidas e tampouco viabilidade de mensuração para fins de monitoramento e avaliação no PPA 2012-2015.

23. Assim, para fins gerenciais e de transparência das ações empreendidas pelo governo federal na área de educação, é imperativo o aperfeiçoamento da definição dos indicadores constantes do PPA.

24. Acerca dos grandes temas relacionados à política educacional, registro que esta Corte de Contas acompanhará nos próximos anos, por meio de relatórios sistêmicos (FiscEducação), os seguintes:

- a) ProInfância (educação infantil), o número de creches efetivamente construídas e em funcionamento;
- b) Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (ensino fundamental até o 3º ano), os resultados da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA);
- c) Mais Educação (ensino fundamental), o número de escolas públicas que efetivamente implementaram e estão oferecendo a educação integral para seus alunos;
- d) Ensino Profissional e Tecnológico, os índices de evasão e os números de professores e de técnicos;
- e) Ensino Superior, as taxas de matrícula da população negra, indígena, e dos 25% mais pobres.

IV

25. As instituições federais de ensino representam o maior conjunto de entidades da administração pública. São 63 universidades federais e outras 41 entidades integrantes da rede nacional de educação tecnológica (38 institutos federais de educação, ciência e tecnologia; a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR); e os dois centros federais de educação tecnológica remanescentes), totalizando 104 instituições federais de ensino, muitas das quais com diversos *campi*.

26. Tais entidades apresentam um histórico de irregularidades envolvendo gestão de pessoal (acumulação indevida de cargos, infração ao regime de dedicação exclusiva, concessão de benefícios sem amparo legal, erros na execução de sentenças judiciais, contratação de pessoal sem concurso público, criação de cargos e funções por via administrativa), relacionamento com fundações de apoio (utilização de contrato no lugar de convênio, enquadramento errôneo de projetos em desenvolvimento institucional, ausência de prestação de contas, falta de transparência na seleção e na execução dos projetos, pagamento de taxas de administração em convênios, contratação indevida), gestão de licitações e contratos (irregularidades em obras de infraestrutura, em dispensas e inexigibilidades de licitação, direcionamento, superfaturamento) e gestão de convênios (celebração irregular).

27. Nesse contexto, unidades de auditoria interna bem estruturadas e atuantes podem contribuir para a redução, e até mesmo a eliminação, da ocorrência de tais irregularidades.

28. Adicionalmente, as unidades de auditoria interna podem ser agentes do processo de aprimoramento dos indicadores e das metas constantes do PPA e, a seguir, valer-se dessas diretrizes para orientar suas ações de auditoria e, conseqüentemente, contribuir para a melhoria da governança, dos controles internos e da gestão de risco das instituições federais de ensino.

29. A avaliação das unidades de auditoria interna das universidades e institutos federais, em parceria entre este Tribunal e a Secretaria de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (SFC/CGU), revelou graves fragilidades nas unidades de auditoria interna das instituições federais de ensino superior (Ifes) e dos institutos federais.

30. Dentre as fragilidades apuradas, as principais referem-se ao grau de independência na organização, à execução de tarefas típicas de gestor e ao desconhecimento de seu papel na gestão

de riscos e na melhoria dos controles internos administrativos das entidades, o que permite concluir pela subutilização de tais unidades para a melhoria da governança das instituições.

31. Outros achados relevantes pertinentes ao assunto também foram apontados pela SecexEducação, a saber:

- a) 60,61% (20 de 33) das entidades não definem a missão da Audin em seus normativos, o que dificulta a contribuição da auditoria para o atingimento dos objetivos da organização;
- b) apenas 22% (8 de 37) das instituições possuem normas que visam impedir que a Audin execute trabalhos próprios de gestores, como a elaboração de minutas de editais ou a emissão de pareceres desvinculados dos trabalhos de auditoria, favorecendo a utilização indevida da Audin nesses trabalhos, principalmente quando subordinada diretamente ao Reitor da entidade;
- c) em apenas 38% (11 de 29) das instituições existe política formalizada que defina as responsabilidades do auditor-chefe perante o Conselho Diretor e a Administração e que estabeleça que o auditor-chefe deve opinar sobre a adequação e a efetividade dos controles internos administrativos das organizações;
- d) a ausência de plano ou política de desenvolvimento de competências em 77% das entidades fiscalizadas indica ser reduzida a importância ao aprimoramento dos auditores internos, com vistas a estarem aptos ao exercício de suas funções com os conhecimentos necessários para tanto;
- e) em 79% das entidades, as Audin apresentam de dois a cinco auditores, havendo três casos (IFRJ, UFPI e Unifap) onde apenas um auditor faz todo o trabalho;
- f) no caso das instalações, a maior parte (70%) foi considerada como regular ou boa;
- g) 77% (17 de 22) das entidades possuem equipamentos de informática em quantidade suficiente para realizar adequadamente seu trabalho.

V

32. Quanto ao Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015, tendo em vista que a legislação específica prevê a revisão anual, creio ser oportuno dirigir recomendação ao Ministério do Planejamento e ao Ministério da Educação no sentido de que, quando da revisão anual do PPA, avaliem a conveniência e oportunidade de realizar revisão dos indicadores e das metas estipuladas para os Programas 2030, 2031 e 2032.

33. Sobre os trabalhos relevantes realizados por este Tribunal na área da educação em 2013, destaco a auditoria coordenada no Ensino Médio, da qual participaram 28 Tribunais de Contas Estaduais, o monitoramento nas fundações de apoio das Ifes e o monitoramento no ProUni, além da elaboração deste relatório sistêmico.

34. Com essas considerações, sou de opinião de que o presente levantamento atingiu os objetivos preconizados de fornecer uma visão panorâmica da função Educação, bem como de identificar objetos e instrumentos de fiscalização a serem oportunamente reexaminados por este Tribunal, de modo que me manifesto de acordo com a proposta de encaminhamento alvitada pela SecexEducação, com alguns ajustes.

35. Observo, mais uma vez, que as questões trazidas à luz por meio da presente fiscalização, não devem ser entendidas como um fim em si mesmo, mas acolhidas como primeiro esforço empreendido por esta Corte de Contas para aprofundar o conhecimento obtido ao longo dos anos acerca das principais funções de governo, servindo como mais um instrumento de informação para a sociedade brasileira, além de norte para futuras fiscalizações.

Por derradeiro, louvando o excelente trabalho desenvolvido pela equipe de fiscalização da SecexEducação, constituída pelos Auditores Federais de Controle Externo Eduardo Favero e Alipio Dias dos Santos Neto, e também pelo Secretário de Controle Externo Marcelo Bemerguy, Voto no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto a este Plenário.

T.C.U, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de abril de 2014.

Weder de Oliveira
Relator

1. Processo TC-028.636/2013-9
2. Grupo I, Classe de Assunto V - Relatório de Levantamento (Fiscalização nº 696/2013)
3. Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU) - Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação)
4. Órgão/Entidades: Ministério da Educação (MEC), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), Fundação Universidade Federal do Acre, Universidade Federal de Alagoas, Fundação Universidade Federal do Amapá, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Universidade Federal do Espírito Santo, Universidade Federal de Goiás, Universidade Federal do Maranhão, Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Fundação Universidade Federal da Grande Dourados, Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal de Campina Grande, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba, Universidade Federal de Pernambuco, Fundação Universidade Federal do Piauí, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, Fundação Universidade Federal de Rondônia, Universidade Federal de Roraima, Fundação Universidade Federal de Pelotas, Fundação Universidade Federal do Pampa, Fundação Universidade Federal do ABC, Fundação Universidade Federal de São Carlos, Universidade Federal do Tocantins.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação)
8. Advogado constituído nos autos: não há
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de fiscalização realizada na modalidade levantamento, com vistas à produção de Relatório Sistemático de Fiscalização da Função Educação - FiscEducação, que ofereça um panorama da aludida função a esta Corte de

Contas, ao Congresso Nacional, a suas comissões e Casas Legislativas, aos gestores da política educacional e, especialmente, à sociedade brasileira.

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

9.1. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério da Educação que, ao realizarem revisão anual do PPA, nos termos do art. 7º, § 1º, do Decreto 7.866/2012, revisem os indicadores e as metas estipuladas para os Programas 2030, 2031 e 2032;

9.2. recomendar aos Ministérios da Educação, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda que adotem medidas com os objetivos de aumentar, substancialmente, a participação da função educação no total da despesa empenhada, e de garantir a efetiva execução dos programas de governo para a área educacional;

9.3. determinar à SecexEducação que:

9.3.1. com auxílio da Seaud, produza roteiro analítico a ser utilizado como referência nos demais relatórios sistêmicos de função de governo, de modo a permitir a evidenciação dos destinos dos recursos alocados em determinada política pública correlacionando, sempre que possível com os resultados alcançados pela administração;

9.3.2. considerando a materialidade e as recentes mudanças do operador financeiro, proponha auditoria sobre a gestão do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), de acordo com a capacidade operacional da secretaria, assim como as ações já programadas e consignadas no plano operacional da unidade;

9.3.3. considerando que as instituições federais de ensino constituem o maior agrupamento de entidades similares da administração pública federal, e que as iniciativas que conduzam a melhorias na gestão podem ter alto impacto decorrente da escala de implementação, que proponha auditoria de boas práticas de gestão nas universidades brasileiras;

9.4. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam: à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal e à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados; à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Educação e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; ao Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (Fnde), à Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep);

9.5. encerrar os presentes autos, com fundamento no inciso V do art. 169 do Regimento Interno e no inciso V do art. 40 da Resolução TCU nº 191/2006.

10. Ata nº 14/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2014 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1089-14/14-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WEDER DE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral

Responsabilidade pelo Conteúdo

Coordenação-Geral de Controle Externo da Área Social e da Região Nordeste
Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto

Responsabilidade Editorial

Secretaria-Geral da Presidência
Secretaria de Comunicação
Núcleo de Criação e Editoração

Projeto Gráfico, Diagramação e Capa

Núcleo de Criação e Editoração

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto
SAFS Quadra 4 Lote 1
Edifício Anexo III Sala 119
70.042-900 Brasília - DF
Tel.: (61) 3316-7352
secexeduc@tcu.gov.br

Ouvidoria

Tel.: 0800 644 1500

ouvidoria@tcu.gov.br

Impresso pela Sesap/Segedam



Negócio

Controle externo da Administração Pública
e da gestão dos recursos públicos federais

Missão

Controlar a Administração Pública para contribuir com
seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade.

Visão

Ser reconhecido como instituição de excelência no controle
e no aperfeiçoamento da Administração Pública.

www.tcu.gov.br

