



COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR

**AUDITORIA INTERNA**

**RELATÓRIO DE AUDITORIA**

Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid) e  
Programa Residência Pedagógica  
(RP)

Relatório de Auditoria nº 09/2021 (SEI nº 1602946)

Unidade Auditada - DEB/Capes

Brasília-DF

Dezembro/2021

**Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)**  
**Auditoria Interna (AUD)**

**Relatório de Auditoria**

Origem: Ação AA03 do PAINT 2021 (AA03/2021)

Objeto de Auditoria: Auditoria de avaliação do [Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência \(Pibid\)](#) e do [Programa de Residência Pedagógica \(RP\)](#)

Unidade Auditada: Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica (DEB/Capes)

**Equipe de auditoria**

Patrícia Reis Paiva – Analista em C&T (relatoria)

Eliane Ferreira de Sousa – Analista em C&T (revisão)

Joquebede dos Santos Anteveire Silva – Auditora-Chefe (supervisão)

## EM RESUMO

<p><b>POR QUE A AUDITORIA FOI REALIZADA?</b></p> <p>Esta auditoria estava prevista no PAINT/2021, conforme <a href="#">metodologia de priorização e seleção de objetos focada em fatores de risco</a>.</p> <p>Com base nos critérios de relevância, vulnerabilidade e oportunidade, o Pibid e o RP obtiveram nota 2,5, ficando na 4ª posição do <a href="#">ranking geral de programas e projetos auditáveis</a> da Capes.</p> <p><b>O QUE FOI AVALIADO?</b></p> <p>Os objetos auditados foram os programas Pibid e RP.</p> <p>Teve-se por objetivo avaliar:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1) A execução dos programas, por meio da análise de conformidade com os normativos que os regem;</li><li>2) A governança quanto à condução da Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica;</li><li>3) A adoção de controles internos adequados para mitigação de riscos;</li><li>4) O atendimento aos princípios da transparência e do controle social.</li></ol>	<p><b>QUAIS FORAM AS QUESTÕES DE AUDITORIA E OS RESULTADOS ENCONTRADOS?</b></p> <p><b>Q1. A execução dos programas Pibid e RP está em conformidade com os regramentos estabelecidos pela Capes?</b> Parcialmente, pois pode ser aprimorada por meio de adaptação dos normativos; ponderação entre atribuições e requisitos dos bolsistas quanto aos controles disponíveis; padronização de reporte pelas IES e de decisão da Capes nos casos de utilização inferior a 75%; e redefinição das rotinas de trabalho.</p> <p><b>Q2. A governança dos programas Pibid e RP é orientada pela disponibilidade orçamentária e pela Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica?</b> As previsões orçamentárias iniciais são insuficientes, não existe periodicidade para a publicação dos editais e as ações da Capes e do MEC são dispersas, prejudicando a condução dos programas e da referida política nacional. Contudo, há ajustes na LOA (créditos adicionais), ressalvas nos editais (disponibilidade orçamentária e duração máxima das bolsas) e consideração dos embasamentos da política nacional.</p> <p><b>Q3. Os controles internos são adequados e suficientes para mitigar os riscos relacionados aos programas Pibid e RP?</b> São parcialmente adequados. Os sistemas seguem se aperfeiçoando e o acompanhamento a distância tem funcionado. A gestão de riscos pode colaborar com maior efetividade dos controles existentes e com o estabelecimento de novos controles.</p> <p><b>Q4. Os programas Pibid e RP atendem aos princípios da transparência e do controle social?</b> Há muita informação disponível, mas que requer organização, atualização e clareza para acesso e entendimento pelos públicos interno e externo.</p> <p><b>QUAIS SÃO AS PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO?</b></p> <table border="1"><thead><tr><th>Nº das Recomendações</th><th>Unidade Responsável</th></tr></thead><tbody><tr><td>5</td><td>PR</td></tr><tr><td>1, 2, 3, 4, 6, 7, 8 e 9</td><td>DEB</td></tr><tr><td>7</td><td>DTI</td></tr></tbody></table> <p>À PR, recomenda-se buscar o aprimoramento da interlocução da Capes com o MEC, com vistas ao fortalecimento, aprimoramento e manutenção da Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica.</p> <p>À DEB, recomenda-se aprimorar normativos, melhorar a atuação junto aos núcleos com utilização de cotas abaixo de 75%, elaborar plano de ação para redefinir rotinas de trabalho, realizar estudos para equalizar necessidades de formação e oferta de cotas, colaborar com a DTI quanto ao registro de regras negociais do Sistema Questionário, implementar gestão de riscos e organizar/atualizar as informações dos programas no sítio da Capes.</p> <p>À DTI, recomenda-se melhorar o registro das regras do Sistema Questionário, focando sua atuação nos fluxos de sistemas e nas memórias de códigos desenvolvidos, evitando perda de informação.</p>	Nº das Recomendações	Unidade Responsável	5	PR	1, 2, 3, 4, 6, 7, 8 e 9	DEB	7	DTI
Nº das Recomendações	Unidade Responsável								
5	PR								
1, 2, 3, 4, 6, 7, 8 e 9	DEB								
7	DTI								

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AUD - Auditoria Interna  
BNCC - Base Nacional Comum Curricular  
Capes - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CAL - Coordenação de Apoio a Programas de Valorização das Licenciaturas  
CGU - Controladoria-Geral da União  
CGDOC - Coordenação-Geral de Formação Docente de Educação Básica  
CGV - Coordenação-Geral de Programas de Valorização do Magistério  
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
CVD - Coordenação de Valorização da Formação Docente  
DEB - Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica  
Decim - Diretoria de Políticas para Escolas Cívico-Militares  
DTI - Diretoria de Tecnologia da Informação  
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
IES - Instituição de Ensino Superior  
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
LOA - Lei Orçamentária Anual  
MEC - Ministério da Educação  
Parfor - Programa Nacional de Formação de Professores da Educação Básica  
PDTIC - Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação  
Pibid - Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência  
PNE - Plano Nacional de Educação  
PPA - Plano Plurianual  
QACI - Questionário de Avaliação de Controles Internos  
RP - Programa Residência Pedagógica  
SA - Solicitação de Auditoria  
SAE - Sistema de Avaliações Educacionais  
SAP - Sistema de Análise de Processos  
SCBA - Sistema de Controle de Bolsas e Auxílios  
SCPB - Sistema de Conciliação de Pagamentos de Benefícios  
SEALF - Secretaria de Alfabetização  
SEI - Sistema Eletrônico de Informações  
Sicapes - Sistema Eletrônico de Recebimento de Propostas  
SIPREC - Sistema de Prestação de Contas  
TCU - Tribunal de Contas da União  
UAB Universidade Aberta do Brasil

## SUMÁRIO

### INTRODUÇÃO

- [Objeto auditado](#)
- [O que é auditoria de avaliação?](#)
- [Origem da ação de auditoria](#)
- [Objetivo e escopo da auditoria](#)
- [Metodologia](#)
- [Fundamentação legal](#)
- [Limitações nas análises da auditoria](#)

### I. VISÃO GERAL DO OBJETO AUDITADO

- [O Pibid e o RP](#)
- [Os editais e regulamento vigentes](#)
- [A relevância dos programas](#)
- [Os sistemas utilizados na gestão dos programas](#)

### II. RESULTADO DAS ANÁLISES

#### EIXO 1 - EXECUÇÃO

[Questão de auditoria 1 – A execução dos programas Pibid e RP está em conformidade com os regramentos estabelecidos pela Capes?](#)

#### EIXO 2 - GOVERNANÇA

[Questão de auditoria 2 – A governança dos programas Pibid e RP é orientada pela disponibilidade orçamentária e pela Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica?](#)

#### EIXO 3 – CONTROLES INTERNOS

[Questão de auditoria 3 – Os controles internos são adequados e suficientes para mitigar os riscos relacionados aos programas Pibid e RP?](#)

#### EIXO 4 – TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

[Questão de auditoria 4 – Os programas Pibid e RP atendem aos princípios da transparência e do controle social?](#)

### III. RECOMENDAÇÕES

### IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

#### APÊNDICE A - Achados de Auditoria

#### EIXO 1 – EXECUÇÃO

[ACHADO 1 – Normativos constantemente revisados, que se adaptam às práticas e aos aprendizados dos editais anteriores \(achado positivo\), mas que podem ser aprimorados em relação à concisão, à associação de metas do PNE e à consulta de IES/outros atores relevantes.](#)

[ACHADO 2 – Insegurança quanto à seleção adequada e ao cumprimento das atribuições dos bolsistas.](#)

[ACHADO 3 – Alta taxa de ocupação das cotas concedidas aos licenciandos \(achado positivo\), porém sem padronização de reporte pelas IES e de decisão da Capes nos casos de utilização inferior a 75%.](#)

[ACHADO 4 – Oportunidade de melhoria na gestão e distribuição do trabalho através da unificação dos programas Pibid e RP.](#)

#### EIXO 2 – GOVERNANÇA

[ACHADO 5 – Instabilidades orçamentárias e atuações dispersas entre a Capes e o MEC, que geram prejuízo à condução dos programas Pibid e RP e da Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica.](#)

#### EIXO 3 – CONTROLES INTERNOS

[ACHADO 6 – Sistemas minimamente adequados e em aperfeiçoamento quanto à integração de informação dos participantes \(PDTIC 2020-2023 – AE12, AE18, AE24\) e ao registro e acompanhamento de erros, melhorias e atualizações \(Redmine\). \(achado positivo\).](#)

[ACHADO 7 – Necessidade de implementação de gestão de riscos para tornar mais efetivos os controles internos estabelecidos.](#)

#### EIXO 4 – TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

[ACHADO 8 – Necessidade de organização, atualização e clareza das informações disponíveis sobre os programas Pibid e RP no sítio da Capes para melhor acesso e entendimento por parte dos públicos interno e externo.](#)

#### APÊNDICE B - Sugestões para estrutura normativa

#### APÊNDICE C - Falhas nos sistemas

## **INTRODUÇÃO**

1. Trata-se de **Relatório de Auditoria de Avaliação**, realizado pela Unidade de Auditoria Interna da Capes (AUD), no uso das atribuições que lhe confere o art. 8º, incisos I, II, III e V do Estatuto da Capes, aprovado pelo Decreto nº 8.977, de 30 de janeiro de 2017, a Portaria GAB Nº 220, de 27/9/2018, que dispõe sobre o estatuto da Unidade de Auditoria Interna da Capes, e a Ação AA03 do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna - PAINT/2021 (SEI nº 1415144), aprovado pela Presidência da Capes e pela Controladoria Geral da União (CGU).

## **Objeto auditado**

2. Os objetos da auditoria são: o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid) e o Programa de Residência Pedagógica (RP).

## **O que é auditoria de avaliação?**

- . 3. A auditoria de avaliação visa obter e analisar evidências a fim de “fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria” (MOT, IN nº 8/2017 - CGU). Não se confunde, portanto, com trabalho de consultoria ou apuração.
- . 4. O tipo desenvolvido nesta auditoria correspondeu ao de **conformidade**, verificando as atividades operacionais em relação às condições, às regras e aos regulamentos aplicáveis aos programas de iniciação Pibid e de RP.

## **Origem da ação de auditoria**

- . 5. Esta ação de auditoria teve origem no Plano Anual de Auditoria Interna - [PAINT/2021](#), que se fundamentou no mapeamento do Universo de Auditoria da Capes, na Metodologia de Priorização dos objetos de auditoria e na lista de objetos auditáveis, a partir dos critérios relevância, vulnerabilidade e oportunidade (documentos disponíveis na [página Auditorias](#), no sítio da Capes na internet). O Pibid e o RP obtiveram nota 2,5, ficando na 4ª posição do [ranking geral](#).

## **Objetivo e escopo da auditoria**

- . 6. O objetivo desta auditoria é avaliar a execução dos programas, por meio da análise de conformidade com os normativos que os regem; a governança quanto à condução da Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica; a adoção de controles internos adequados para mitigação de riscos; e o atendimento aos princípios da transparéncia e do controle social.
- . 7. O escopo da auditoria quanto ao primeiro e terceiro objetivo tratou, principalmente, das regras vigentes, por meio da Portaria nº 259/2019 e dos editais nº 1 e 2/2020; quanto ao segundo, focou em aspectos gerais, através de normativos internos (estatuto e regimento da Capes) e externos (Decreto nº 8.752/2016, Acórdão nº 591/2019-TCU-Plenário, PPA 2020-2023, LOA 2020 e 2021 e PNE); e, por fim, quanto ao quarto, se concentrou nas páginas dos programas no sítio da Capes.
- . 8. O escopo não abrangeu prestações de contas referentes a benefícios de custeio de editais anteriores nem operações realizadas pelas IES. As análises desta auditoria se limitaram às decisões e operações realizadas pela Capes.

## **Metodologia**

- . 9. A definição da metodologia se norteou no Manual de Orientações Técnicas e no Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, conforme tratado a seguir, na fundamentação legal.
- . 10. A auditoria teve início em maio de 2021 (SEI nº 1448792). Após a apresentação da auditoria à unidade auditada (SEI nº 1448835), partiu-se para o **Estudo Preliminar do Objeto**, contendo os seguintes levantamentos de informações: análise do PAINT/2021; características dos programas; objetivos e estratégias da unidade auditada e meios pelos quais monitora o seu desempenho; indicadores de desempenho; riscos significativos; fluxogramas; estrutura organizacional; legislação pertinente; jurisprudência de interesse; estudos sobre o objeto da auditoria; força de trabalho; sistemas informatizados utilizados; partes interessadas; programas/ações orçamentárias; materialidade dos recursos; informações extraídas da internet; resultados anteriores; e transparéncia e controle social.
- . 11. Como parte integrante da etapa de planejamento, além do estudo preliminar do objeto, foram elaboradas a **Matriz de Riscos** e a **Matriz de Planejamento** desta auditoria, que contaram com subsídios fornecidos pela unidade auditada (SEI nº 1476415 e SEI nº 1474171). Por fim, houve a apresentação do Programa de Auditoria à unidade auditada (SEI nº 1484181), contendo a equipe de auditoria; representantes da unidade auditada; ação e objeto de auditoria; tipo de auditoria; objetivo geral; escopo; objetivos específicos; critérios; e cronograma.
- . 12. A execução do trabalho de auditoria abrangeu **23 procedimentos**, divididos em: solicitações de auditoria (SAs) (SEI nº 1485281, 1499786, 1505556, 1536551 e 1543811), análises documentais, inspeções (testes) e procedimentos analíticos. As SAs embasaram tanto análises iniciais quanto complementaram dados coletados previamente, como foi o caso da Planilha de Requisitos e Atribuições (SEI nº 1505565) e do Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI – SEI nº 1515094). Além desse tipo de comunicação formal, a unidade auditada se demonstrou muito solícita em sanar dúvidas por outros meios eletrônicos (*e-mail* e *whatsapp*). As análises documentais consideraram legislações, estudos e textos diversos, bem como o *checklist* de conformidade das páginas dos programas Pibid e RP segundo o guia de transparéncia ativa da CGU.
- . 13. Os testes corresponderam à análise de amostras de bolsistas para verificar o atendimento de requisitos e atribuições previstos no regulamento e editais. Este procedimento foi composto por 4 etapas:
- . 13.1. Extração de relatórios “Analítico de Beneficiários por Concessão/Projeto” (SCBA), filtrados pela situação “bolsas Ativas – Recebendo Pagamentos”. Então, foram separadas abas para cada modalidade de bolsa e atribuídos números aos bolsistas
- . 13.2. Sorteio aleatório para composição das amostras, por meio de uma página *on-line* gratuita (<https://sorteador.com.br/>), sendo salvos os endereços para conferência;
- . 13.3. *Checklist* dos requisitos/atribuições de cada modalidade de bolsa; e
- . 13.4. Análise dessas informações.
- . 14. Os procedimentos analíticos se concentraram na comparação entre previsões orçamentárias (PPA 2020-2023, LOA 2020 e 2021) e as cotas concedidas (Relatório de Gestão de 2020) e utilizadas (Históricos de Distribuição de Cotas e Parcelas do SCBA, de novembro de 2020 e julho de 2021). As possíveis falhas nos sistemas foram averiguadas pelos registros e seus respectivos acompanhamentos e correções no software *Redmine*, conforme detalhado no apêndice C. Toda a etapa de execução, incluindo procedimentos, achados e recomendações iniciais foram consolidados no papel de trabalho interno
- . 15. Todos os procedimentos realizados foram documentados num **Histórico de Procedimentos** e, a partir dos materiais e análises realizados na fase de execução, foi elaborada a **Matriz de Achados**, contendo as questões de auditoria, os achados, os resumos das situações encontradas, as causas, os

efeitos, as propostas de recomendações e os benefícios esperados.

- . 16. Os documentos citados e grifados acima são papéis de trabalho da equipe de auditoria e, por se tratarem de documentos internos de controle, não são públicos e constam registrados no processo SEI nº 23038.011996/2021-90.
- . 17. Por fim, foi realizada a escrita do **Relatório Preliminar de Auditoria** nº8/2021 (SEI nº 1569474), que fez parte da comunicação dos resultados. Parte do conteúdo desse relatório foi adaptada, conforme contribuições da unidade auditada (DEB) e da DTI, conforme **Reunião de Busca Conjunta de Soluções** (Registro de Reunião - SEI nº 1593425) e respectivas manifestações formais (NT nº14/2021/DTI - SEI nº 1589464; NT nº 25/2021/DEB - SEI nº 1591123).

#### **Fundamentação legal**

- . 18. A auditoria foi realizada na modalidade conformidade, em que a matriz de planejamento utilizada foi definida pela Unidade de Auditoria Interna da Capes. Os trabalhos seguiram o disposto no Manual de Orientações Técnicas, emitido pela [Instrução Normativa CGU nº 08, de 06 de dezembro de 2017](#), que orienta a operacionalização do disposto no Referencial Técnico aprovado pela [Instrução Normativa CGU nº 03, de 09 de junho de 2017](#), ambos voltados para a Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal.
- . 19. Foram fontes de consulta e critérios utilizados como parâmetros para os trabalhos de auditoria os seguintes normativos: Leis nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação); Decretos nº 8.752/2016 (Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica) e nº 8.977/2017 (Estatuto da Capes); Portarias Capes nº 105/2017 (Regimento Interno da Capes), nº 259/2019 (Regulamento do Pibid e do RP) e nº 114/2020 (Fracionamento dos núcleos e atividade a distância); Editais nº 1 (RP) e 2/2020 (Pibid); Relatório de Gestão 2020 e Relatório Anual de Gestão das Atividades de Ouvidoria – 2020; Planejamento Estratégico Institucional 2020-2023; Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação 2020-2023; Acórdão nº 591/2019-TCU-Plenário; PL nº 21/2019-CN (PPA 2020-2023), nº 22/2019-CN (LOA 2020) e nº 28/2020-CN (LOA 2021); Parecer n. 00208/2019/CMF/PFCAPES/ PGF/AGU; e Guia de Transparência Ativa (GTA) para os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

#### **Limitações nas análises da auditoria**

- . 20. Foram duas as limitações enfrentadas pela AUD durante os trabalhos. A primeira limitação foi em relação à conferência da conformidade do atendimento às atribuições e requisitos dos bolsistas constantes no regulamento, editais e termos de compromisso, visto que a DEB o faz exclusivamente por meio de informações autodeclaradas pelos bolsistas no Termo de Compromisso (assinado no SCBA) e no currículo (carregado na Plataforma EB). Desse modo, não foi possível afirmar se a seleção dos bolsistas é ou não adequada.
- . 21. A segunda limitação foi em relação às respostas dos últimos questionários de avaliação enviados aos beneficiários dos editais nº 1 e 2/2020. Eles foram aplicados de 7 de julho a 30 de agosto de 2021, mas ainda passarão por análise de especialistas (SEI nº1539511). Por essa razão não foi possível considerar essas respostas nas análises da auditoria. Os questionários tratam de importante instrumento para compreender o funcionamento e os resultados dos projetos institucionais, especialmente no contexto da pandemia e, por isso, devem ter seus resultados disponibilizados nas páginas dos programas.

#### **I. VISÃO GERAL DO OBJETO AUDITADO**

##### **O Pibid e o RP**

- . 22. O **Pibid** surgiu em 2007 (tendo sido instituído apenas em 2010 pelo [Decreto nº 7.219/2010](#)) visando proporcionar aos discentes, na primeira metade do curso de licenciatura, uma aproximação prática com o cotidiano das escolas públicas de educação básica e com o contexto em que elas estão inseridas. Concede bolsas a alunos de licenciatura participantes de projetos de iniciação à docência desenvolvidos por instituições de educação superior (IES) em parceria com as redes de ensino. Teve 8 editais (nº 1/2007 MEC/CAPES/FNDE, nº 2/2009, nº 18/2010, nº 1/2011 nº 11/2012, nº 61/2013, nº 7/2018 e nº 2/2020), além de 2 do Pibid Diversidade (nº 2/2010 Capes/Secad e nº 66/2013).
- . 23. O **RP** surgiu em 2018 ([Portaria nº 38/2018](#)) visando induzir o aperfeiçoamento da formação prática nos cursos de licenciatura, promovendo a imersão do licenciando na escola de educação básica, a partir da segunda metade de seu curso. Essa imersão deve contemplar, entre outras atividades, regência de sala de aula e intervenção pedagógica, acompanhadas por um professor da escola com experiência na área de ensino do licenciando e orientada por um docente da sua Instituição Formadora. Está em sua segunda edição (editais nº 6/2018 e nº 1/2020).
- . 24. Os dois programas se articulam “a fim de fortalecer a formação prática nos cursos de licenciatura e estimular o ingresso de novos profissionais na carreira docente da educação básica” (SEI nº 1109678).

##### **Os editais e regulamento vigentes**

- . 25. Os editais nº 1/2020 (RP) e 2/2020 (Pibid) partem da [Portaria CAPES nº 259/2019](#), que dispõe sobre o regulamento atual de ambos os programas. Por causa do isolamento decorrente da pandemia ocasionada pela Covid-19, os projetos institucionais puderam ser iniciados até novembro de 2020 ([Portaria CAPES nº114/2020](#)).
- . 26. Os objetivos do Pibid (item 3.2.1 do edital nº 2/2020) são:
  - Incentivar a formação de docentes em nível superior para a educação básica;
  - Contribuir para a valorização do magistério;
  - Elevar a qualidade da formação inicial de professores nos cursos de licenciatura, promovendo a integração entre educação superior e educação básica;
  - Inserir os licenciandos no cotidiano de escolas da rede pública de educação, proporcionando-lhes oportunidades de criação e participação em experiências metodológicas, tecnológicas e práticas docentes de caráter inovador e interdisciplinar que busquem a superação de problemas identificados no processo de ensino-aprendizagem;
  - Incentivar escolas públicas de educação básica, mobilizando seus professores como conformadores dos futuros docentes e tornando-as protagonistas nos processos de formação inicial para o magistério; e
  - Contribuir para a articulação entre teoria e prática necessárias à formação dos docentes, elevando a qualidade das ações acadêmicas nos cursos de licenciatura.
- . 27. Os objetivos do RP (item 3.2.1 do edital nº 2/2020) são:
  - Incentivar a formação de docentes em nível superior para a educação básica, conduzindo o licenciando a exercitar de forma ativa a relação entre teoria e prática profissional docente;
  - Promover a adequação dos currículos e propostas pedagógicas dos cursos de licenciatura às orientações da Base Nacional Comum Curricular (BNCC);

- Fortalecer e ampliar a relação entre as Instituições de Ensino Superior (IES) e as escolas públicas de educação básica para a formação inicial de professores da educação básica; e
- Fortalecer o papel das redes de ensino na formação de futuros professores.

. 28. As IES fazem os projetos institucionais e os submetem, de acordo com as regras dos editais. Os projetos institucionais são compostos por núcleos de iniciação à docência/residência pedagógica de 24-30 discentes (sendo 24 bolsistas e até 6 voluntários), 3 professores da escola (supervisores/preceptores), 1 docente (coordenador de área/orientador) e 1 coordenador institucional da IES. Os núcleos se agrupam em subprojetos (organizados por áreas prioritárias e gerais). os subprojetos interdisciplinares podem ter até 3 áreas que atuam de forma articulada e integrada. Podem submeter propostas IES públicas e privadas com ou sem fins lucrativos (desde que possuam cursos de licenciatura participantes do Prouni). As IES selecionam os bolsistas. As escolas públicas de educação básica (escolas-campo) são habilitadas pelas Secretarias de Educação/órgão equivalente. Então, as IES definem as unidades escolares para desenvolver as ações do Pibid/RP (a seleção deve observar o Ideb e as experiências de ensino-aprendizagem – 4.1.1 edital nº 2/2020). A seguir são visualizadas as áreas prioritárias e gerais (Tabela 1) e Modalidades de bolsas e valores (Tabela 2):

**Tabela 1 – Áreas prioritárias e gerais**

	Áreas prioritárias	Áreas gerais
Pibid	Língua Portuguesa, Matemática, Ciências, Física, Química, Biologia e Alfabetização (Educação Infantil ou EJA)	Arte, Educação Física, Língua Inglesa, Língua Espanhola, Geografia, História, Informática, Sociologia, Filosofia e as licenciaturas Intercultural Indígena, em Educação do Campo e em Pedagogia.
RP	Igual + Química	

Fonte: Editais nº 1 e 2/2020

**Tabela 2 – Modalidades de bolsas e valores**

Autor	Modalidade de Bolsa	Programa	Valor
Aluno Licenciando	Iniciação à Docência	Pibid	R\$400,00
Aluno Residente	Residente	RP	R\$400,00
Professor (educação básica)	Supervisor	Pibid	R\$765,00
	Preceptor	RP	R\$765,00
Docente (ensino superior)	Coordenador de área	Pibid	R\$1.400,00
	Orientador	RP	R\$1.400,00
	Coordenador institucional	Pibid	R\$1.500,00
		RP	R\$1.500,00

Fonte: Editais nº 1 e 2/2020

. 29. As principais características de cada modalidade são:

- Iniciação à Docência (Pibid) - discentes de licenciatura (no máx. 60% do curso) dos cursos abrangidos pelo projeto institucional.
- Residente (RP) - discentes de licenciatura (min. 50% do curso ou a partir do 5º período).
- Professor Supervisor (Pibid) e Professor Preceptor (RP) - professores de escola pública de educação básica. Mín. 8 e máx. 10 discentes.
- Coordenador de área (Pibid) e Orientador (RP) – docentes de licenciatura que coordenam núcleos, entre 24-30 discentes.
- Coordenador institucional (Pibid e RP) - docentes de licenciatura que coordenam o projeto institucional. Apenas 1 por projeto.
- Os participantes não podem atuar simultaneamente nos programas Pibid e RP, mesmo sem o recebimento de bolsa.

. 30. O número de licenciandos cresceu de 2013 para 2018, quando houve a criação do RP. Passou de 72.845 (apenas Pibid) para 81.837, sendo 44.716 do Pibid e 37.121 do RP ([Relatórios de Gestão da Capes](#) – 2013, 2014 e 2018). Em 2020, com os editais nº 1 e 2/2020, o número de licenciandos beneficiados caiu para 60.192 (30.096 para cada programa), sendo implementadas 29.856 bolsas de iniciação à docência e 29.376 para residentes ([Relatório de Gestão da Capes – 2020](#)). O número total de bolsas concedidas também apresentou o mesmo comportamento: cresceu de 2014 (90.254) para 2018 (95.778), mas decresceu em 2020 (69.475 bolsas implementadas), sendo detalhado na tabela a seguir:

**Tabela 3 – Número de bolsas concedidas por mês e modalidade, em 2020**

Autor	Modalidade de Bolsa	Programa	Quantidade
Aluno	Licenciando	Pibid	29.856
	Residente	RP	29.376
Professor (educação básica)	Supervisor	Pibid	3.729
	Preceptor	RP	3.672
Docente (ensino superior)	Coordenador de área	Pibid	1.177
	Orientador	RP	1.173
	Coordenador institucional	Pibid	245
		RP	247
Total			69.475

Fonte: Relatório de Gestão 2020 e SCBA.

. 31. Desse modo, em dezembro de 2020, haviam sido implementadas 99,2% das bolsas dos alunos do Pibid (29.856 de 30.096) e 97,6% do RP (29.376 de 30.096). Quanto às escolas e secretarias abrangidas pelos editais, constam os seguintes quantitativos:

**Tabela 4 – Número de escolas e secretarias participantes, em 2020**

Programa	Escolas	Secretaria estaduais	Secretaria municipais
Pibid	2.764	27	718
RP	2.626	27	666

Fonte: Relatório de Gestão 2020.

- . 32. O número de escolas beneficiadas do Pibid decresceu de cerca de 6.000 para 2.764 ([Relatórios de Gestão da Capes](#) – 2013, 2014 e 2020). Ressalta-se que a taxa de incremento de participação das secretarias de educação nos programas da DEB (PROEB, UAB, Parfor, Pibid e RP) compõe o Planejamento Estratégico Institucional 2020-2023 (PEI). O resultado parcial de 2021 (jan. a jun.) ficou -0,77% (SEI nº 1507803), taxa inferior à meta prevista de 2%.

#### A relevância dos programas

- . 33. Ainda que tenha havido queda na concessão de cotas e no consequente número de IES, escolas e secretarias atendidos, os programas Pibid e RP influenciam o alcance de metas do Plano Nacional de Educação (PNE), principalmente em relação à meta 15 – formação específica de nível superior aos professores da educação básica e suas estratégias 15.3 - ampliação de programa permanente de iniciação à docência, e 15.8 - valorização das práticas de ensino e os estágios nos cursos de formação. Além disso, é importante para a concretização dos princípios e objetivos da Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica (articulação entre teoria e prática, integração entre educação superior e básica, inserção no cotidiano da escola e uso de tecnologias).
- . 34. O Acórdão nº 591/2019-TCU-Plenário ressalta que a Capes é o principal executor das ações da Política Nacional (item 15), sendo o Pibid um dos seus importantes programas (item 18). De acordo com os itens 70-79 do relatório desse acórdão, o atual Planejamento Estratégico Nacional é deficiente por não contemplar programas e ações, citando o Pibid. A fim de suprir essa e outras lacunas, o TCU determinou ao MEC a elaboração de um plano de ação tanto para regulamentar a política nacional quanto para implementar o planejamento estratégico nacional.
- . 35. Devido à centralidade da Capes e dos programas Pibid e RP na Política Nacional, era de se esperar que a Capes fosse consultada e pudesse participar na elaboração desse plano de ação. Entretanto, assim como a Capes não se destacou no Decreto nº 8.752/2016 (item 34 - Acórdão nº 591/2019-TCU-Plenário), não foi consultada em relação à elaboração do plano de ação (Ofício 11, Item 3.3b - SEI nº 1487724).
- . 36. Os gestores da Capes apontaram, anteriormente, a necessidade de participação na elaboração da política (itens 50 e 56 - Acórdão nº 591/2019-TCU-Plenário). Agora, exemplificaram que os diálogos entre a DEB/Capes e a SEALF/MEC e a Decim/SEB/MEC contribuíram para inserir subprojetos de alfabetização (itens 3.2.8.a e 3.2.8.1 – edital nº 1/2020; itens 3.3.7 e 3.3.7.1 – edital nº 2/2020) para priorizar escolas do Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (item 5.2.5 – edital nº 1/2020 e item 4.1.3 – edital nº 2/2020), nos editais atuais do RP e Pibid (Ofício 11, Item 3.3b - SEI nº 1487724) - (QACI – SEI nº 1515094). Contudo, reforçaram não ter ocorrido a participação ativa dessas secretarias do MEC para orientar e acompanhar a etapa de avaliação dos projetos institucionais nem para implementar essas temáticas na execução dos programas (QACI – SEI nº 1515094).
- . 37. A boa relação que precisa existir entre a Capes e o MEC deve colaborar com a consolidação e a continuidade dos programas Pibid e RP na agenda de políticas públicas educacionais, como sinalizava o [Relatório de Gestão do PIBID 2009-2013](#), quanto à institucionalização do primeiro programa, por meio do Decreto nº 7.219/2010. Ao mesmo tempo que a Capes pode contribuir com a Política Nacional, pode ser beneficiada com normas e decisões norteadoras para o aprimoramento dos programas Pibid e RP. Sem esse fio condutor, tais programas acabam sendo executados por normativos esparsos e específicos, expedidos pela própria Capes (itens 34 e 39 - Acórdão nº 591/2019-TCU-Plenário), ou pelo esforço dos gestores dessa agência em se apropriar de resultados gerais e de buscar diálogos pontuais.

#### Os sistemas utilizados na gestão dos programas

- . 38. Sistema Eletrônico de Recebimento de Propostas - **Sicapes** (<http://inscricao.capes.gov.br>) - recebe os Projetos Institucionais e demais documentos necessários para que a Instituição de Ensino Superior (IES) participe da seleção estabelecida em edital.
- . 39. Sistema de Análise de Processos - **SAP** (<https://sap.capes.gov.br>) - viabiliza a análise técnica (realizada pela equipe da DEB, quanto a análise de mérito dos projetos, realizada por comissão de consultores ad hoc); realiza a contabilização dos pontos dos currículos dos coordenadores institucionais, docentes orientadores e coordenadores de área de cada IES para classificar as IES aptas e aprovadas e distribuir preliminarmente as cotas de bolsas.
- . 40. Plataforma Capes de Educação Básica – **Plataforma EB** (<https://eb.capes.gov.br/portal/>) - tem como objetivo viabilizar a implementação e gestão dos projetos aprovados por meio do 1) ajuste da distribuição das cotas recebidas dentre os seus subprojetos, 2) realização cadastro dos currículos dos participantes, 3) verificar o cumprimento dos requisitos de participação a partir do currículo cadastrado no sistema, 4) cadastramento das escolas e vinculação dos participantes aos núcleos aprovados.
- . 41. Sistema de Controle de Bolsas e Auxílios - **SCBA** (<https://scba.capes.gov.br>) - permite o cadastro dos beneficiários do programa e realiza o pagamento mensal das bolsas, diretamente na conta bancária dos bolsistas selecionados pela IES.
- . 42. Sistema Eletrônico de Informações - **SEI** (<https://sei.capes.gov.br/>) - instrui os processos de concessão das Instituições de Ensino Superior contempladas no edital, para registro da documentação apresentada e acompanhamento do projeto durante a vigência do programa.
- . 43. Outros sistemas de apoio: **Sistema Questionários**, Sistema de Conciliação de Pagamentos de Benefícios (**SCPB**), Sistema Integrado de Administração Financeira (**Siafi**), Sistema de Administração da Segurança (**SAdim**) e Sistema de Prestação de Contas (**Siprec**).

#### II. RESULTADO DAS ANÁLISES

- . 44. Foram registrados 8 (oito) achados de auditoria, que culminaram em 09 (nove) recomendações. O desdobramento dos achados e das respectivas recomendações encontra-se no Apêndice A – Achados de Auditoria, os quais deram suporte às conclusões constantes deste relatório. A seguir apresentam-se, em suma, os resultados das análises referentes a cada questão de auditoria.

#### EIXO 1 - EXECUÇÃO

##### Questão de auditoria 1 – A execução dos programas Pibid e RP está em conformidade com os regramentos estabelecidos pela Capes?

- . 45. A execução dos programas Pibid e RP está parcialmente em conformidade com os regramentos estabelecidos pela Capes. A execução segue normativos que foram revisados e aprimorados de acordo com práticas e aprendizados de editais anteriores. Também atinge alto percentual de ocupação

das cotas concedidas aos licenciandos. Contudo, se torna frágil devido a comandos repetidos, mal alocados, formalmente desconexos com as metas do Plano Nacional de Educação e sem participação de IES/atores externos relevantes (achado 1). Outro problema em relação à execução é o escasso controle da Capes em verificar o cumprimento de requisitos e atribuições, gerando insegurança sobre as etapas de seleção e manutenção dos bolsistas (achado 2). Além disso, falta padronização de relatório pelas IES e de decisão da Capes nos casos de utilização inferior a 75% das cotas, havendo uma posição passiva desta Fundação (achado 3). A fim de evitar retrabalho e otimizar os recursos humanos disponíveis, os procedimentos de execução dos programas podem ser redesenhados por meio da redefinição dos papéis de trabalho da CVD/CGV e CAL/CGDOC, não descartando-se a discussão com as instâncias superiores sobre a possibilidade de unificação dos dois programas (achado 4).

## EIXO 2 - GOVERNANÇA

### Questão de auditoria 2 – A governança dos programas Pibid e RP é orientada pela disponibilidade orçamentária e pela Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica?

46. A governança dos programas Pibid e RP enfrenta incertezas devido às previsões orçamentárias inicialmente insuficientes (PPA e LOA sem créditos suplementares) e às publicações dos editais, que não adotam periodicidade constante. Entretanto, os valores necessários para o pagamento das bolsas contam com os ajustes da LOA (créditos adicionais) e os editais buscam se resguardar condicionando a implementação e a continuidade dos programas à dotação orçamentária e disponibilidade financeira, bem como à duração máxima das bolsas em 18 meses. A Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica não foi devidamente regulamentada, mas norteia os programas Pibid e RP. Ações mais próximas e colaborativas entre a Capes e o MEC podem beneficiar a condução desses programas e da política nacional (achado 5).

## EIXO 3 – CONTROLES INTERNOS

### Questão de auditoria 3 – Os controles internos são adequados e suficientes para mitigar os riscos relacionados aos programas Pibid e RP?

47. Os controles internos são insuficientes e parcialmente adequados. Os sistemas utilizados (principalmente, Sicapes, SAP, Plataforma EB, SCBA e SEI) seguem se aperfeiçoando, por meio de ações inseridas no PDTIC 2020-2023 (AE12, AE18 e AE24) e pelo registro e acompanhamento de erros, melhorias e atualizações no Redmine (achado 6). O acompanhamento a distância (encontros virtuais, relatórios (Pibid)/relatos de experiência (RP) e questionários) tem atendido às necessidades de monitoramento das atividades desenvolvidas nos projetos institucionais. Entre 13 controles analisados (QACI), apenas 2 foram considerados fortes pela unidade auditada. A avaliação de controles fracos (5) e medianos (6) reforça a necessidade de implementar uma gestão de riscos para os tornar mais efetivos ou estabelecer novos controles (achado 7).

## EIXO 4 – TRASPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

### Questão de auditoria 4 – Os programas Pibid e RP atendem aos princípios da transparência e do controle social?

48. Os programas Pibid e RP atendem parcialmente aos princípios da transparência e do controle social. Possuem páginas próprias no sítio da Capes, que descrevem objetivos, funcionamento, modalidades de bolsas e outras informações adicionais. Também constam na carta de serviços da Capes. Porém, não indicam diretamente a unidade responsável, as metas, os indicadores de resultado/impacto e os principais resultados alcançados. Além disso, apresentam alguns dados e orientações desatualizados. Conclui-se que os programas dispõem de muita informação, mas que precisam ser organizadas, atualizadas e expostas de forma clara às partes interessadas (achado 8).

## III. RECOMENDAÇÕES

RECOMENDAÇÃO	UNIDADE RESPONSÁVEL
<b>RECOMENDAÇÃO 1.</b> Aprimorar, para os próximos processos seletivos, o regulamento, editais e termos de compromisso dos programas Pibid e RP, por meio das seguintes medidas: 1.1) Ottimizar o conteúdo do regulamento e dos editais para que não fiquem repetitivos, de forma que o regulamento traga informações mais gerais e detalhadas sobre as regras dos programas e os editais tragam informações específicas sobre a seleção das instituições e ofertas de bolsas (vide sugestões no Apêndice B); 1.2) Ressaltar, nas notas técnicas dos novos editais e regulamento, a associação dos objetivos no PNE (especialmente a meta 15 e as estratégias 15.3 e 15.8) aos objetivos e finalidades dos programas, tornando-os mais concretos e passíveis de acompanhamento e avaliação; 1.3) Adequar a relação entre os requisitos/atribuições/prerrogativas constantes no regulamento, editais e termos de compromisso aos controles de verificação de cumprimento efetivamente aplicáveis na prática. Por exemplo: 1) manter, no regulamento, editais e termos de compromisso, apenas os requisitos/atribuições/prerrogativas passíveis de efetivo controle na prática; ou 2) estabelecer controles (manuais ou automatizados) para a verificação do cumprimento de todos os requisitos/atribuições/exigências constantes no regulamento, editais e termos de compromisso (controles amplos, como checklist do SCBA para todas as atribuições; ou controles limitados, como seleção de amostras para verificação completa); 1.4) Atualizar os termos de compromisso para que incluam: no caso dos coordenadores institucionais, a responsabilidade pelo acompanhamento da folha de pagamento dos bolsistas e o informe à Capes quando os núcleos apresentam número de licenciandos inferior a 75% do número concedido (Art. 42, I, o e p da Portaria nº 259/2019); e, no caso dos coordenadores de área do Pibid, a verificação e solicitação aos bolsistas das modalidades supervisor e iniciação à docência, da comprovação de atendimento dos requisitos (Art. 44, I, k) e o cadastro deles no sistema de gestão da Capes (Art. 44, I, K e I da Portaria nº 259/2019). 1.5) Realizar audiência ou consulta pública para a implementação de melhorias nos programas Pibid e RP; <b>Referência:</b> achados 1 e 2. <b>Benefícios esperados:</b> 1) Textos mais concisos; 2) Melhor compreensão das regras dos programas Pibid e RP pelo público externo; 3) Ottimização do trabalho interno e das metas a serem buscadas; 4) Normativos condizentes com as práticas encontradas pelos atores-chave; 5) Destinação adequada das bolsas a beneficiários que cumpram, efetivamente, os requisitos e as atribuições previstas nos normativos dos programas. <b>Prazo para atendimento:</b> 30/6/2022	DEB
<b>RECOMENDAÇÃO 2.</b> Realizar estudo sobre a utilização do recursos de custeio concedido aos projetos aprovados no Prof Licenciatura, de forma a obter subsídios para justificar a manutenção da política de indisponibilidade desse tipo de fomento nos programas Pibid e RP. <b>Referência:</b> achados 1 e 2. <b>Benefícios esperados:</b> 1) Ciência sobre a indisponibilidade de recursos para amparar decisões sobre seu retorno. <b>Prazo para atendimento:</b> 30/06/2022	DEB
<b>RECOMENDAÇÃO 3.</b> Notificar os coordenadores institucionais dos núcleos com taxa de utilização de cotas de licenciandos abaixo de 75%, questionar os motivos e decidir quanto à manutenção dos núcleos ou quanto a possíveis sanções futuras. <b>Referência:</b> achado 3. <b>Benefícios esperados:</b> 1) Conhecimento sobre as causas de evasão e de dificuldade de substituição de bolsistas, melhorando as taxas de ocupação das cotas concedidas. <b>Prazo para atendimento:</b> 10/01/2022	DEB
<b>RECOMENDAÇÃO 4.</b> Elaborar plano de ação (com etapas, responsáveis e prazos) para a redefinição dos papéis das rotinas de trabalho da CVD/CGV e da CAL/CGDOC para que atuem, por exemplo, em núcleos responsáveis pelas diferentes etapas do processo de gestão dos programas Pibid e RP, de forma a	DEB

otimizar o tempo, evitar o retrabalho e melhorar o desempenho das atividades internas.

**Referência:** achado 4.

**Benefícios esperados:** 1) Simplificação dos normativos; 2) Melhoria na distribuição interna dos trabalhos, aproveitando os recursos humanos disponíveis.

**Prazo para atendimento:** 30/06/2022

**RECOMENDAÇÃO 5.** Promover interlocução com o Ministério da Educação com vistas ao fortalecimento, aprimoramento e manutenção da Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica, requerendo daquele Ministério que:

5.1) A Capes participe do Grupo de Trabalho previsto na Ação 1 - Revisão do Decreto nº 8.752/2016 (Despacho nº346/2021/DIFOR/SEB/SEB-MEC - SEI nº 1453700), bem como de outras iniciativas correlatas que visam atender a elaboração e a execução do plano de ação recomendado no item 9.1 do Acórdão nº 591/2019-TCU-Plenário;

5.2) A Capes participe da elaboração da regulamentação da política nacional de formação de profissionais da educação básica, bem como da elaboração do planejamento estratégico nacional;

5.3) O MEC conduza e oriente a Capes em relação às ações da Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica colocadas sob responsabilidade desta Fundação.

**Referência:** achado 5.

**Benefícios esperados:** 1) Programas financeiramente perenes e regulares em termos temporais; 2) Condução dos programas mais bem alinhada com metas da Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica.

**Prazo para atendimento:** 02/06/2022

Presidência

**RECOMENDAÇÃO 6.** Realizar, se possível em parceria com o MEC, estudo para identificar as necessidades das redes e dos sistemas de ensino por formação inicial continuada dos profissionais da educação básica para assegurar a adequação da oferta de cotas em termos quantitativos e regionais.

**Referência:** achado 5.

**Benefícios esperados:** 1) Programas financeiramente perenes e regulares em termos temporais; 2) Condução dos programas mais bem alinhada com metas da Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica.

**Prazo para atendimento:** 31/03/2022

DEB

**RECOMENDAÇÃO 7.** Registrar conjuntamente, em documento ou sistema interno, as regras acordadas quanto ao Sistema Questionários, cabendo à DEB as regras negociais e à DTI os fluxos de sistema e memória dos códigos desenvolvidos, a fim de evitar perda de informação quando da mudança da equipe de desenvolvimento ou de outras alterações imprevistas, sem prejuízo à aplicação de métodos ágeis.

**Referência:** achado 6.

**Benefícios esperados:** 1) Segurança e perenidade dos sistemas.

**Prazo para atendimento:** 31/03/2022

DEB e DTI

**RECOMENDAÇÃO 8.** Implementar gestão de riscos nos programas Pibid e RP para aprimorar os controles internos e o desempenho dos programas.

**Referência:** achado 7.

**Benefícios esperados:** 1) Atuação nos riscos mais graves e/ou nos controles mais fracos.

**Prazo para atendimento:** 30/06/2022

DEB

**RECOMENDAÇÃO 9.** Adotar medidas para organização e atualização das informações disponíveis sobre os programas Pibid e RP no sítio da Capes, tais como:

9.1) Migrar informações antigas (como a da verba de custeio) para histórico ou orientação de editais anteriores;

9.2) Inserir identificação e contato das unidades responsáveis pela gestão dos programas, bem como demais meios de comunicação (linha direta, e-mail institucional dos programas etc.);

9.3) Inserir metas e indicadores (resultado e impacto), podendo replicar ou redirecionar aos disponíveis no PEI ou outros;

9.4) Disponibilizar resultados de avaliações mais recentes dos programas;

9.5) Atualizar as perguntas e respostas de acordo com as dúvidas mais recebidas;

9.6) Acrescentar índice dos programas na página Acesso à Informação>Perguntas frequentes>Formação de Professores da Educação Básica;

9.7) Disponibilizar, nas páginas principais dos programas, a informação de como obter bolsa e o link para perguntas frequentes.

9.8) Disponibilizar, caso julgue conveniente e oportuno, nas páginas dos programas, quadro resumo com bolsas concedidas e preenchidas, além do número de IES, municípios e escolas atendidas ao longo de suas edições, semelhante com os quadros disponíveis na página [Transparéncia do Pibid](#), em relação a 2014;

9.9) Disponibilizar, de forma detalhada, nas páginas dos programas no sítio da Capes e, de forma resumida, no Relatório Anual de Gestão, os resultados dos questionários aplicados e dos relatórios de atividades dos beneficiários, de forma a divulgar as principais contribuições e perspectivas de melhorias (editais 2018) e a mostrar o impacto da pandemia na execução dos projetos institucionais (editais 2020).

9.10) Disponibilizar manuais de utilização dos sistemas (Plataforma EB e SCBA) também nas páginas dos programas.

**Referência:** achado 8.

**Benefícios esperados:** 1) Informações atualizadas e mais detalhadas, em consonância com os princípios da transparência e controle social.

**Prazo para atendimento:** 30/06/2022

DEB

#### IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

. 49. Diante das análises efetuadas e dos resultados constatados, conclui-se pela necessidade de adoção das medidas propostas nas recomendações exaradas neste relatório, no intuito de contribuir para a melhoria da gestão pública dos programas Pibid e RP.

. 50. Cumpre observar que o objetivo do presente relatório é assessorar os gestores para melhor segurança processual e alcance de objetivos estratégicos e operacionais, auxiliando, orientando e avaliando a administração no desenvolvimento de suas atribuições. Conforme preceitua o *The Institute of Internal Auditors (IIA)*:

*A Auditoria Interna é uma atividade independente e objetiva que presta serviços de avaliação e de consultoria e tem como objetivo adicionar valor e melhorar as operações de uma organização, auxiliando-a em alcançar seus objetivos, com uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliação e melhoria da eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, de controle e de governança corporativa.*

. 51. É o relatório.

(Assinado eletronicamente)

**Patrícia Reis Paiva**

Analista em C&T (relatoria)

**Eliane Ferreira de Sousa**

Analista em C&T (revisão)

**Joquebede dos Santos Antevere Silva**

Auditora-Chefe (supervisão)



## APÊNDICE A - ACHADOS DE AUDITORIA

### EIXO 1 – EXECUÇÃO

#### CRITÉRIOS

Lei nº13.005/2014	Plano Nacional de Educação (PNE) - <a href="https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014">https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014</a>
Portaria nº105/2017	Regimento Interno da Capes - <a href="http://cad.capes.gov.br/ato-administrativo-detalhar?idAtoAdmElastic=198#anchor">http://cad.capes.gov.br/ato-administrativo-detalhar?idAtoAdmElastic=198#anchor</a>
Parecer n. 00208/2019/CMF/PFCAPES/PGF/AGU	Revisão do regulamento e indicação da possibilidade de unificação dos programas – SEI nº1116966
Normativos Internos atuais: Portaria nº259/2019; Editais nº 1 e 2/2020; Portaria nº114/2020.	Regulamento do Pibid e do RP - <a href="http://cad.capes.gov.br/ato-administrativo-detalhar?idAtoAdmElastic=3023#anchor">http://cad.capes.gov.br/ato-administrativo-detalhar?idAtoAdmElastic=3023#anchor</a> ; Edital RP - <a href="https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/06012020-edital-1-2020-anexos-pdf">https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/06012020-edital-1-2020-anexos-pdf</a> ; Edital Pibid - <a href="https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/05032020-edital-2-2020-anexos-pagina-PIBID-pdf">https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/05032020-edital-2-2020-anexos-pagina-PIBID-pdf</a> ; Fracionamento dos núcleos e atividade a distância - <a href="http://cad.capes.gov.br/ato-administrativo-detalhar?idAtoAdmElastic=4682#anchor">http://cad.capes.gov.br/ato-administrativo-detalhar?idAtoAdmElastic=4682#anchor</a> .

#### QUESTÃO DE AUDITORIA 1

QUESTÃO	SUBQUESTÕES
<p><b>Q1.</b> A execução dos programas Pibid e RP está em conformidade com os regramentos estabelecidos pela Capes?</p>	<p><b>Q1.SQ1.</b> As informações do regulamento e dos editais nº 1 e 2/2020 são claras e concisas?</p> <p><b>Q1.SQ2.</b> Houve seleção adequada dos bolsistas?</p> <p><b>Q1.SQ3.</b> A Capes acompanha o cumprimento das atribuições previstas regimentalmente?</p> <p><b>Q1.SQ4.</b> Há manutenção da proporcionalidade entre supervisão/orientação e alunos?</p> <p><b>Q1.SQ5.</b> A recomendação jurídica sobre unificação dos programas foi acatada?</p>

#### **ACHADO 1 – Normativos constantemente revisados, que se adaptam às práticas e aos aprendizados dos editais anteriores (achado positivo), mas que podem ser aprimorados em relação à concisão, à associação de metas do PNE e à consulta de IES/outros atores externos relevantes.**

**Situação encontrada** - o regulamento, editais e anexos de 2020 foram revisados e aprimorados. Eles detalham as exigências dos programas, mas ainda dispõem de comandos repetidos e mal alocados, que podem prejudicar o entendimento claro das proposições dos programas. Embora atuem diretamente no alcance da meta 15 do Plano Nacional de Educação (PNE), quanto à formação específica e nível superior aos professores da educação básica, necessitam de uma associação mais clara com esse plano, tornando seus objetivos e finalidades mais concretos e passíveis de avaliação.

A construção dos normativos atuais abrangeu normativos internos (Portaria nº 38/2018, Portaria Gab nº 45/2018 e Portaria CAPES nº 175/2018) e externos (Decreto nº 7.219/2010, Resolução CNE/CP Nº 2/2019, Bases de dados do INEP, Painel de Monitoramento do PNE e BNCC), resultados e estudos técnicos anteriores (andamento dos projetos dos editais nº6 e 7/2018). No entanto, diferente da prática realizada anteriormente (em 2013, no Pibid), não contou com a participação das instituições (apenas, de forma indireta, por meio dos questionários, que podem, nas próximas aplicações, buscar questões adicionais).

**Causas** – 1) Gestão dos programas em diferentes coordenações, levando à elaboração e à análise técnica e jurídica dos normativos separadamente; 2) Tempo exíguo para preparação e implementação dos editais; 3) Falta de previsibilidade nas publicações.

**Efeitos** – 1) Dispositivos longos, com repetições e que podem confundir o leitor; 2) Falta de clareza quanto a metas mais amplas a serem buscadas; 3) Desconsideração de questões relevantes.

#### **ACHADO 2 – Insegurança quanto à seleção adequada e ao cumprimento das atribuições dos bolsistas.**

**Situação encontrada** – a confirmação do atendimento aos requisitos para se tornar bolsista só é viável à DEB através da conferência de informações autodeclaradas (Termo de Compromisso e Currículo). O Termo de Compromisso atesta a expectativa de cumprimento das atribuições previstas no regulamento. Não há checagem específica para a conferência dessas exigências durante o recebimento das bolsas, pois os instrumentos de monitoramento e acompanhamento existentes (questionários e relatórios/relatos de experiência) focam na execução dos projetos institucionais. Dos 175 requisitos/atribuições, 97 (55%) são responsabilidade da IES, 33 (19%) das IES e Capes, 32 (18%) da Capes e 13 (7%) de nenhuma delas. Desse modo, o que se observa desses quantitativos é que, embora haja detalhamento excessivo sobre os papéis dos participantes e bolsistas, há pouco controle da Capes quanto ao efetivo atendimento das exigências preconizadas na Portaria nº 259/2019 e nos editais nº 1 e 2/2020. A maior responsabilidade gira em torno das instituições e sem a adoção de instrumentos de controle definidos (com ciência da Capes).

**Causas** – 1) Controles parciais da Capes, que conferem, via sistemas (Plataforma EB e SCBA), apenas informações autodeclaradas pelos bolsistas; 2) Responsabilização indireta às IES pela certificação do cumprimento dos requisitos.

**Efeitos** – 1) Possíveis cadastramento e manutenção indevidos de bolsistas; 2) Recebimento de denúncias pontuais sobre concessões indevidas.

#### Recomendações para os achados 1 e 2:

##### À DEB

##### **Proposta de recomendação 1:**

Aprimorar, para os próximos processos seletivos, o regulamento, editais e termos de compromisso dos programas Pibid e RP, por meio das seguintes medidas:

1.1) Ottimizar o conteúdo do regulamento e dos editais para que não fiquem repetitivos, de forma que o regulamento traga informações mais gerais e detalhadas sobre as regras dos programas e os editais tragam informações específicas sobre a seleção das instituições e ofertas de bolsas (vide sugestões no apêndice A);

1.2) Associar, no regulamento, os objetivos do PNE (especialmente a meta 15 e as estratégias 15.3 e 15.8) aos objetivos e finalidades dos programas, tornando-os mais concretos e passíveis de acompanhamento e avaliação;

1.3 Adequar a relação entre os requisitos/atribuições/prerrogativas constantes no regulamento, editais e termos de compromisso aos controles de verificação de cumprimento efetivamente aplicáveis na prática. Por exemplo: 1) manter, no regulamento, editais e termos de compromisso, apenas os

requisitos/atribuições/prerrogativas passíveis de efetivo controle na prática; ou 2) estabelecer controles (manuais ou automatizados) para a verificação do cumprimento de todos os requisitos/atribuições/exigências constantes no regulamento, editais e termos de compromisso (controles amplos, como checklist do SCBA para todas as atribuições; ou controles limitados, como seleção de amostras para verificação completa);

1.4) Atualizar os termos de compromisso para que incluam: no caso dos coordenadores institucionais, a responsabilidade pelo acompanhamento da folha de pagamento dos bolsistas e o informe à Capes quando os núcleos apresentam número de licenciandos inferior a 75% do número concedido (Art. 42, I, o e p da Portaria nº 259/2019); e, no caso dos coordenadores de área do Pibid, a verificação e solicitação aos bolsistas das modalidades supervisor e iniciação à docência, da comprovação de atendimento dos requisitos (Art. 44, I, k) e o cadastro deles no sistema de gestão da Capes (Art. 44, I, K e I da Portaria nº 259/2019).

1.5) Realizar audiência ou consulta pública para a implementação de melhorias nos programas Pibid e RP.

**Benefícios esperados:** 1) Textos mais concisos; 2) Melhor compreensão das regras dos programas Pibid e RP pelo público externo; 3) Otimização do trabalho interno e das metas a serem buscadas; 4) Normativos condizentes com as práticas encontradas pelos atores-chave; 5) Destinação adequada das bolsas a beneficiários que cumpram, efetivamente, os requisitos e as atribuições previstas nos normativos dos programas.

#### Manifestação da DEB (Nota Técnica nº 25/2021/DEB - SEI nº 1591123):

“2.3. Em atenção à medida 1.1, considerando a expectativa de publicação de novos editais dos programas no primeiro semestre de 2022, as coordenadoras dos programas já vem trabalhando para minimizar sobreposições de informações entre o regulamento e os respectivos editais.

2.4. Referente à medida 1.3, a coerência entre os requisitos/atribuições/prerrogativas e as estratégias de verificação aplicáveis na prática será observada na oportunidade de revisão do regulamento e editais para próxima edição dos programas.

2.5. No que cabe à medida 1.4, esta será integralmente atendida com a revisão do regulamento e edital.

2.6. Quanto à medida 1.5, o diretor sinalizou que para o lançamento dos próximos editais será realizado evento para discussão de questões relativas aos programas a fim de aperfeiçoamento das ações a partir da interlocução com as instituições parceiras.

2.7. As medidas acima relacionadas serão atendidas até **30/06/2022**.

2.8. Em relação à medida 1.2, destaca-se que, em geral, as notas técnicas que acompanham as minutas do regulamento e dos editais para análise da Procuradoria Jurídica na Capes apontam o amparo legal e as justificativas destas ações, fazendo menção direta ao PNE. Considerando que o Plano possui vigência de 10 (dez) anos e o atual encerrará em 2024, entende-se que citar os objetivos do PNE no regulamento do programa gera necessidade de reformulação do instrumento num curto prazo. Sendo assim, nossa proposta é manter o esforço de vinculação dos objetivos e finalidades dos programas aos estabelecidos no Plano Nacional de Educação nas notas técnicas que seguirão sendo elaboradas a cada novo edital ou reformulação da portaria. Como exemplo, temos a Nota técnica nº 22/2019/DEB (SEI 1114031)”.

#### Análise da AUD:

A unidade auditada afirmou que está trabalhando na redução de informações sobrepostas (subitem 1.1) e declarou que buscará aprimorar os normativos dos programas Pibid e RP, nos próximos processos seletivos, quanto à coerência entre requisitos/atribuições/prerrogativas e estratégias de verificação (subitem 1.3), à atualização dos termos de compromisso (subitem 1.4) e à discussão com instituições parceiras (subitem 1.5).

A justificativa da DEB para não associar, neste momento, os objetivos do PNE aos objetivos e finalidades dos programas (item 1.2) é procedente. Considerando que pretende reformular o regulamento até meados de 2022, não é razoável que esse instrumento nasça com duração delimitada a 1 ano e meio, pois o PNE estará em vigor até 2024. Não obstante, a manutenção dessa vinculação nas notas técnicas que apresentam a motivação para os novos editais e regulamentos é importante, principalmente ao que tange a meta 15 e as estratégias 15.3 e 15.8. Após a publicação de um novo PNE, recomenda-se estudar as alterações em relação à formação dos profissionais da educação básica e às formas de aplicar, na prática, por meio dos normativos da DEB.

#### **Recomendação mantida, sendo adaptado o subitem 1.2:**

1.2) Ressaltar, nas notas técnicas dos novos editais e regulamento, a associação dos objetivos do PNE (especialmente a meta 15 e as estratégias 15.3 e 15.8) aos objetivos e finalidades dos programas, tornando-os mais concretos e passíveis de acompanhamento e avaliação.

**Prazo para atendimento:** 30/6/2022

#### Proposta de recomendação 2:

Inserir, na próxima aplicação dos questionários aos bolsistas dos editais nº 1 e 2/2020, questões relacionadas aos impactos provenientes de indisponibilidade de recursos de custeio, tais como se houve prejuízo/manutenção da qualidade das atividades práticas e (in)disponibilidade de recursos provenientes de outras fontes.

**Benefícios esperados:** 1) Ciência sobre a indisponibilidade de recursos para amparar decisões sobre seu retorno.

#### Manifestação da DEB (Nota Técnica nº 25/2021/DEB - SEI nº 1591123):

“2.9. O ProfLicenciatura foi o programa da DEB responsável por aportar recursos de custeio aos projetos do Pibid e do RP aprovados na edição de 2018 e identificou-se ao final dessa edição dos programas a devolução de aproximadamente 28% dos valores à Capes. Considerando o cenário de instabilidade orçamentária e o custo de ambos os programas por concederem bolsas a todos os participantes, a Capes optou por descontinuar o repasse de custeio. Diante do exposto, considera-se que tratar deste tema nos questionários geraria uma expectativa que não tem previsão para atendimento na próxima edição.

2.10. O efeito da ausência do repasse de recursos de custeio será percebida indiretamente a partir das questões abertas a serem apresentadas nos próximos instrumentos de avaliação. Provocados por esta recomendação, a análise das repostas aos questionários buscará identificar toda e qualquer manifestação relacionada ao tema. Caso identificada, constará no relatório final de análise das respostas dos questionários”.

#### Análise da AUD:

A unidade auditada reforçou posicionamento externalizado na reunião de busca conjunta de soluções (SEI nº 1593425) quanto à geração de expectativa nos bolsistas ao incluir questão específica sobre a indisponibilidade do recurso de custeio, na próxima aplicação de questionários. A AUD concorda que essa forma de abordagem seria inadequada frente à imprevisibilidade de retorno desse tipo de apoio. Por outro lado, considera vaga a proposta de abstrair a real necessidade desse recurso apenas por meio da análise de questões abertas.

Desse modo, propõe-se um estudo em profundidade sobre a efetividade da utilização do recurso de custeio no Prof Licenciatura, ação de fomento destinada aos programas Pibid e RP, com única edição em 2018 ([Portaria nº219/2018](#)). A partir da análise das prestações de contas dos projetos aprovados, será possível identificar os elementos de despesa (material de consumo, serviços de terceiros, passagens e despesas com locomoção) e respectivos itens (Anexo I da Portaria nº219/2018) mais utilizados, além do quantitativo e percentual de recurso devolvido.

#### **Recomendação alterada:**

Realizar estudo sobre a utilização do recurso de custeio concedido aos projetos aprovados no ProF Licenciatura, de forma a obter subsídios para justificar a manutenção da política de indisponibilidade desse tipo de fomento nos programas Pibid e RP.

**Prazo para atendimento:** 30/06/2022

#### **ACHADO 3 – Alta taxa de ocupação das cotas concedidas aos licenciandos (achado positivo), porém sem padronização de reporte pelas IES e de decisão da Capes nos casos de utilização inferior a 75%.**

**Situação encontrada** – em julho de 2021, a maioria dos núcleos estava utilizando as cotas de licenciandos acima de 75% (98% - Pibid e 97% - RP). Contudo, havia núcleos sem utilização alguma (10 – Pibid e 16 – RP), entre 1% e 49% (4 – Pibid e 7 – RP) ou entre 50% e 74% (13 – Pibid e 14 – RP). Além disso, observou-se falta de padronização na forma de reporte dos coordenadores institucionais à Capes sobre a utilização inferior a esse limite e nas decisões dessa agência quanto à manutenção ou não dos núcleos.

**Causas** – 1) Suspensão temporária da permissão para substituição de bolsistas (revogada); 2) Dificuldade em continuar as atividades presenciais durante a pandemia; 3) Natural queda e recomposição de bolsistas ao longo dos projetos; 4) Atuação passiva da Capes em relação à cobrança da manifestação dos coordenadores institucionais sobre a ocupação das cotas de licenciandos inferior a 75%.

**Efeitos** – 1) Bolsas ociosas; 2) Núcleos esvaziados; 3) Desconhecimento sobre causas de evasão e substituição, impossibilitando ações corretivas.

#### **Recomendação para o achado 3:**

**À DEB**

#### **Proposta de recomendação 3:**

Notificar os coordenadores institucionais dos núcleos com taxa de utilização de cotas de licenciandos abaixo de 75%, questionar os motivos e decidir quanto à manutenção dos núcleos ou quanto a possíveis sanções futuras.

**Benefícios esperados:** 1) Conhecimento sobre as causas de evasão e de dificuldade de substituição de bolsistas, melhorando as taxas de ocupação das cotas concedidas.

#### **Manifestação da DEB (Nota Técnica nº 25/2021/DEB - SEI nº 1591123):**

“2.11. Em atenção a essa recomendação, para subsidiar a tomada de decisão quanto à manutenção dos núcleos ou possíveis sanções, as coordenações enviarão ofício às IES que apresentarem taxa de utilização das cotas de licenciandos abaixo de 75% no mês de novembro de 2021.

2.12. A recomendação será atendida até **10/01/2022**”.

#### **Análise da AUD:**

A manifestação da unidade auditada vai ao encontro da proposta de recomendação 3, inclusive se prontificando a enviar ofícios às IES com taxa de utilização de cotas de licenciandos inferior a 75%. Reforça-se, entretanto, a importância de questionar os principais motivos dessa subutilização para, posteriormente (recebimento das respostas), definir a postura da Capes quanto a esses casos e a futuras sanções dos próximos editais.

#### **Recomendação mantida**

**Prazo para atendimento:** 10/01/2022

#### **ACHADO 4 – Oportunidade de melhoria na gestão e distribuição do trabalho através da unificação dos programas Pibid e RP.**

**Situação encontrada** – o Pibid surgiu em 2007 (tendo sido instituído apenas em 2010 pelo [Decreto nº 7.219/2010](#)) e o RP, em 2018 ([Portaria nº 38/2018](#)). De acordo com a DEB:

“O RP havia sido concebido pelo MEC, como programa integrante de uma nova Política Nacional de Formação de Professores anunciada pelo Ministério. Assim, o RP seria uma ação que se configuraria como uma ampliação ou aprimoramento do Pibid. Todavia, devido à grande resistência das IES e dos bolsistas, contrários às mudanças anunciadas pelo MEC, optou-se, naquele momento, pela manutenção dos dois programas, delimitando-se o público beneficiado por cada um deles pela fase do curso em que se encontravam” (SEI nº 1539511).

O PIBID e o RP são responsabilidade das coordenações CVD/CGV e da CAL/CGDOC, respectivamente. De acordo com a DEB, as duas coordenações atuam paralelamente e em parceria na condução dos programas e a decisão pela gestão separada foi tomada considerando a dimensão (interlocutores, bolsistas e processos) e a ideia de que seria inviável concentrar esforços apenas em uma equipe técnica.

No entanto, é evidente que as referidas coordenações não dispõem de força de trabalho suficiente para gerir os programas separadamente e verificam-se vários procedimentos duplicados entre as equipes, visto que os trabalhos são bastante semelhantes. Desse modo, não é razoável manter a distribuição de trabalhos semelhantes a equipes diferentes, gerando retrabalho e mal aproveitamento da força de trabalho, principalmente em um contexto de escassez progressiva de recursos humanos.

A possibilidade de unificação dos programas Pibid e RP já foi tratada anteriormente pela PF/Capes no Parecer nº 00208/2019/CMF/PFCAPES/PGF/AGU (SEI nº [1116966](#)). O posicionamento jurídico foi no sentido de que há amparo legal dentro dos objetivos do Pibid (Art. 3º do [Decreto nº 7.219/2010](#)), sendo que o RP poderia representar uma de suas ações.

A DEB considera viável essa possibilidade de unificação dos programas e que contribuirá para facilitar a gestão técnica e financeira. A unificação não foi adotada anteriormente devido à iminência da publicação dos últimos editais, com suas respectivas parametrizações nos sistemas, bem como as expectativas da comunidade acadêmica, que estavam já centradas em programas separados.

Atualmente, há discussões internas para que as modificações necessárias sejam implantadas a partir as próximas edições.

**Causas** – 1) Trabalhos semelhantes conduzidos pela CVD/CGV e a CAL/CGDOC; 2) Escassez de recursos humanos; 3) Similaridade entre os programas Pibid e RP.

**Efeitos** – 1) Retrabalho; 2) Normativos repetitivos e longos.

#### **Recomendação para o achado 4:**

**À DEB**

#### **Proposta de recomendação 4:**

Elaborar plano de ação (com etapas, responsáveis e prazos) para a unificação dos programas Pibid e RP, incluindo redefinição dos papéis das rotinas de trabalho da CVD/CGV e da CAL/CGDOC para que atuem, por exemplo, em núcleos responsáveis pelas diferentes etapas do processo de gestão do programa unificado, de forma a otimizar o tempo, evitar o retrabalho e melhorar o desempenho das atividades internas.

**Benefícios esperados:** 1) Simplificação dos normativos; 2) Melhoria na distribuição interna dos trabalhos, aproveitando os recursos humanos disponíveis.

#### Manifestação da DEB (Nota Técnica nº 25/2021/DEB - SEI nº 1591123):

- “2.13. Sugere-se a revisão desta recomendação para que não se trate de unificação dos programas, considerando que esses possuem particularidades que justificam a elaboração de editais distintos. A unificação dos programas pode implicar no encerramento de um deles, fato que teria grande repercussão e custo político que não cabe à DEB decidir.
- 2.14. Entretanto, é possível a redefinição das atribuições e rotinas de trabalho da CVD/CGV e da CAL/CGDOC de modo a otimizar as tarefas e evitar retrabalho.
- 2.15. A recomendação será atendida quanto à redefinição dos papéis das coordenações responsáveis até **30/06/2022**.

#### Análise da AUD:

A AUD avista os possíveis entraves apresentados pela unidade auditada acerca da unificação dos programas Pibid e RP. Embora o RP possa compor uma parte das ações do Pibid (Parecer nº 00208/2019/CMF/PFCAPES/PGF/AGU - SEI nº 1116966), entende-se que tal decisão dependeria de instâncias superiores, extrapolando o poder administrativo e político da DEB. Por isso, acatamos a sugestão da DEB em concentrar esforços na otimização das equipes da CVD/CGV e CAL/CGDOC e das etapas de trabalho existentes, garantindo a continuidade de ambos os programas. Não se descarta, no entanto, a sugestão de levar à Presidência da Capes a discussão sobre a possibilidade e benefícios da unificação dos programas.

#### **Recomendação alterada:**

Elaborar plano de ação (com etapas, responsáveis e prazos) para a redefinição dos papéis das rotinas de trabalho da CVD/CGV e da CAL/CGDOC para que atuem, por exemplo, em núcleos responsáveis pelas diferentes etapas do processo de gestão dos programas Pibid e RP, de forma a otimizar o tempo, evitar o retrabalho e melhorar o desempenho das atividades internas.

**Prazo para atendimento:** 30/06/2022

## EIXO 2 – GOVERNANÇA

### CRITÉRIOS

Decreto nº8.752/2016	Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica – <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8752.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8752.htm</a>
Decreto nº8.977/2017	Estatuto da Capes - <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D8977.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D8977.htm</a>
PL nº 21/2019-CN	PPA 2020-2023 – <a href="https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2020_2023/proposta-encaminhada-pelo-poder-executivo">https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2020_2023/proposta-encaminhada-pelo-poder-executivo</a>
PL nº22/2019-CN	LOA 2020 – <a href="https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2020/tramitacao/texto-final">https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2020/tramitacao/texto-final</a> ; Volume II – Consolidação dos Programas de Governo – <a href="https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2020/red_final/Volume_II.pdf">https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2020/red_final/Volume_II.pdf</a>
Portaria nº259/2019	Regulamento do Pibid e do RP – <a href="http://cad.capes.gov.br/ato-administrativo-detalhar?idAtoAdmElastic=3023#anchor">http://cad.capes.gov.br/ato-administrativo-detalhar?idAtoAdmElastic=3023#anchor</a> ;
Acórdão nº 591/2019-TCU-Plenário	Levantamento na Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica, com o objetivo de consolidar informações e identificar pontos de controle. – <a href="https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/PIBID%2520%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0%2520desc">https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/PIBID%2520%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0%2520desc</a>
PL nº28/2020-CN	LOA 2021 – <a href="https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2021/tramitacao/proposta-do-poder-executivo/Projeto.html">https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2021/tramitacao/proposta-do-poder-executivo/Projeto.html</a> ; Volume II – Consolidação dos Programas de Governo – <a href="https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2021/proposta/2_VolumeII.pdf">https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2021/proposta/2_VolumeII.pdf</a>
Relatório de Gestão 2020	<a href="https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/05072021_RelatorioGestao2020.pdf">https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/05072021_RelatorioGestao2020.pdf</a>
Planejamento Estratégico Institucional 2020-2023 (PEI)	<a href="https://www.gov.br/capes/pt-br/acesso-a-informacao/planejamento-estrategico">https://www.gov.br/capes/pt-br/acesso-a-informacao/planejamento-estrategico</a>

### QUESTÃO DE AUDITORIA 2

QUESTÃO	SUBQUESTÕES
Q2. A governança dos programas Pibid e RP é orientada pela disponibilidade orçamentária e pela Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica?	<b>Q2.SQ1.</b> A Portaria nº259/2019 e os editais nº1 e 2/2020 consideraram a disponibilidade orçamentária para o pagamento das bolsas? <b>Q2.SQ2.</b> Os programas Pibid e RP seguem as diretrizes do Decreto nº 8.752/2016?

**ACHADO 5 – Instabilidades orçamentárias e atuações dispersas entre a Capes e o MEC, que geram prejuízo à condução dos programas Pibid e RP e da Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica.**

**Situação encontrada:** Quanto à orientação pela Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica, o regulamento e os editais do Pibid e RP adotam, principalmente, os seguintes princípios e objetivos:

Tabela 5 – Pibid, RP e a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica

Temática	Decreto nº 8.752/2016 (Política)	Portaria nº 259/2019 (Pibid e RP)
Articulação entre teoria e prática	Art. 2º, V A articulação entre teoria e prática no processo de formação, fundada no domínio de conhecimentos científicos, pedagógicos e técnicos específicos, segundo a natureza da função.	Essa articulação entre teoria e prática está presente nos objetivos do Pibid (Art. 4º, VI) e do RP (Art. 5º, I), bem como no projeto institucional submetido aos dois programas (Art. 19, I). As IES devem implementar projetos institucionais de forma

	Art. 2º, XII Os projetos pedagógicos das instituições formadoras que refletem a especificidade da formação dos profissionais da educação básica, que assegurem a organicidade ao trabalho das diferentes unidades que concorram para essa formação e a sólida base teórica e interdisciplinar e que efetivem a integração entre teoria e as práticas profissionais	orgânica entre os cursos de licenciatura e os programas de formação de professores em articulação com as redes de ensino (Art. 9º, II). A organicidade é entendida quanto à inserção no cotidiano e não como mera observação ( <a href="#">Relatório de Gestão do PIBID 2009-2013</a> ).
Integração entre educação superior e básica	Art. 2º, VI A articulação entre formação inicial e formação continuada, e entre os níveis, as etapas e as modalidades de ensino.	O Pibid prevê a integração entre educação superior e educação básica (Art. 4º, III), de forma a fortalecer e ampliar a relação entre IES e escolas públicas (Art. 5º, III), bem como a tornar os professores das escolas como protagonistas da formação inicial para o magistério (Art. 4º, V).
Inserção no cotidiano da escola	Art. 2º, VII A formação inicial e continuada, entendidas como componentes essenciais à profissionalização, integrando-se ao cotidiano da instituição educativa e considerando os diferentes saberes e a experiência profissionais. Art. 2º, X O reconhecimento das instituições educativas e demais instituições de educação básica como espaços necessários à formação inicial e à formação continuada. Art. 2º, XI O aproveitamento e o reconhecimento da formação, do aprendizado anterior e da experiência laboral pertinente, em instituições educativas e em outras atividades	Embora esteja expressamente prevista como objetivo apenas do Pibid (Art. 4º, IV), a inserção no cotidiano também é premissa do RP, tendo em vista a experiência de regência em sala de aula (Art. 3º). Essa inserção demonstra a relevância que a escola exerce na formação inicial de professores, por meio do conhecimento prático que fornece aos alunos durante a graduação
Uso de tecnologias	Art. 3º, IX Promover a atualização teórico-metodológica nos processos de formação dos profissionais da educação básica, inclusive no que se refere ao uso das tecnologias de comunicação e informação nos processos educativos e em outras atividades	O uso de tecnologias educacionais e de diferentes recursos didáticos está previsto como parte integrante do projeto institucional (Art. 14, VIII).

Fonte: Decreto nº8.752/2016 e Portaria nº259/2019.

A **ausência de regulamentação da Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica**, com definição clara sobre critérios a serem adotados e priorizados, não inviabiliza a execução dos programas Pibid e RP, mas pode prejudicar o atingimento de resultados mais efetivos, que reduzam desigualdades sociais e educacionais (item 67 do relatório do Acórdão nº 591/2019-TCU-Plenário). Uma importante orientação trata da identificação das necessidades das redes e dos sistemas de ensino por formação inicial e continuada dos profissionais da educação básica, assegurando a adequação da oferta em termos quantitativos e regionais (Art. 3º, III do [Decreto nº 8.752/2016](#)). Na prática, devido à ausência de um planejamento estratégico adequado, a **política está sendo conduzida sem direcionamento formal do MEC** (principalmente quanto à distribuição regional, nível da educação básica, áreas prioritárias e do conhecimento, *status jurídico* das IES e carga horária).

Quanto à **concessão de cotas** de acordo com o critério regional, a DEB esclareceu que as regiões Sul e Sudeste concentram, historicamente, maior número de IES, públicas e privadas, e, por esse motivo, receberam mais cotas de bolsas em número absoluto. Contudo, é, por meio da análise da média inter-regional (divisão do total de cotas concedidas pelo número de IES atendidas), que se observa a priorização das regiões Norte e Centro-Oeste, conforme tabela compilada a seguir:

Tabela 6 – Média de bolsas do Pibid e do RP, por IES

Região	Pibid			RP		
	Nº de bolsas concedidas	Nº IES	Nº de bolsas por IES	Nº de bolsas concedidas	Nº IES	Nº de bolsas por IES
Centro-Oeste	3264	24	136	3264	25	130,6
Nordeste	9768	58	168,4	9764	62	157,5
Norte	3456	20	172,8	3456	22	157,1
Sudeste	7824	93	84,1	7824	86	91
Sul	5784	55	105,2	5784	55	105,2

Fonte: Compilação das tabelas do item 1.25 do Ofício nº15/2021-DEB/Capes (SEI nº 1539511).

Quanto à **carga horária**, a dedicação prevista nos editais vigentes é de, pelo menos, 32 horas mensais para discentes de iniciação a docência (Pibid) e 23 horas mensais para residentes (RP). A AUD questionou a DEB a razão para a inversão de prioridade na carga horária, considerando a premissa de que a complexidade deveria aumentar entre a iniciação à docência e a residência docente. A DEB informou que a [Resolução CNE/CP nº 2/2019](#) define as diretrizes curriculares nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica e estipula que, das 800 horas de prática pedagógica, 400 devem ser direcionadas ao estágio supervisionado. A partir disso, distribuiu-se esse total pelo máximo de meses permitidos no projeto institucional do RP (18), chegando a 22,22 horas, que foram arredondadas para 23 (item 1.28 do Ofício nº 15/2021-DEB/Capes - SEI nº 1539511). Explicou também que a complexidade em relação ao Programa Residência Pedagógica não está na Carga horária mínima e sim nas atividades que os residentes desenvolvem nas escolas. Desse modo, ficou esclarecida a forma de definição da carga horária do RP, mas não a do Pibid nem o motivo deste ter uma dedicação maior (32 horas). Uma adequação da carga horária exigida pelo Pibid, norteando-se pela orientação do RP, é mais coerente ao considerar o natural aumento de complexidade no decorrer dos cursos de licenciatura.

Foram apresentadas pela DEB, ainda, duas necessidades de melhoria da política nacional quanto aos programas Pibid e RP (SEI nº 1487724): 1) Maior articulação com outros programas, especialmente, com os do MEC; 2) Institucionalização, tornando-os políticas perenes. Quanto à última sugestão, deve-se notar que Pibid e o RP não dispõem de regularidade, pois, por 5 anos, a publicação dos editais do Pibid ocorreu anualmente, então, se levou 5 anos para uma nova publicação, simultânea à primeira do RP. Por fim, a última edição de ambos ocorreu 2 anos em relação à penúltima. Essa **inconstância e tratamento dos programas como políticas de governo, e não de Estado, podem acarretar a descontinuidade ou o lançamento de ações sem a observação de critérios técnicos** (Item 58 - Acórdão nº 591/2019-TCU-Plenário).

Conclui-se que a governança dos programas Pibid e RP é orientada pela Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica, mesmo sem institucionalização dos primeiros e regulamentação da segunda. **Falta, sobretudo, uma atuação mais próxima e colaborativa entre a Capes e o MEC.**

Quanto à **disponibilidade orçamentária**, as previsões orçamentárias iniciais são insuficientes para o financiamento das cotas previstas no Pibid e do RP. No anexo I do PPA 2020-2023 ([PL nº 21/2019-CN](#) e [anexo](#)), consta apenas o valor global para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, com a previsão de R\$ 11.365.967.000,00, para 2020, e de R\$ 32.195.501.000,00, para 2021-2023. Na LOA 2020 ([PL nº 22/2019-CN](#) e [volume II](#)) e na LOA 2021 ([PL nº 28/2020-CN](#) e [volume II](#)), constam os seguintes valores para a ação orçamentária 0000 – Concessão de Bolsas de Apoio à Educação Básica, divididas em duas Unidades Orçamentárias (UO): 26291 – Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior e 93265 – Recursos sob Supervisão da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior:

Figura 1 – LOA 2020 e projeção 2021-2023

<b>UO: 26291 Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior</b>	<b>470.822.298</b>	<b>1.306.190.820</b>
<b>Atividade/OE Título</b>	<b>LOA 2020</b>	<b>Projeção 2021-2023</b>
0000 Concessão de Bolsas de Apoio à Educação Básica	374.648.569	1.150.729.716
20RJ Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada para a Educação Básica	96.173.729	155.461.104
<b>UO: 93265 Recursos sob Supervisão da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior</b>	<b>23.102.462</b>	<b>0</b>
<b>Atividade/OE Título</b>	<b>LOA 2020</b>	<b>Projeção 2021-2023</b>
0000 Concessão de Bolsas de Apoio à Educação Básica	23.102.462	0

Fonte: Volume II da Lei nº13.978/2020 (LOA/2020, p. 64 e 67).

**Figura 2 – LOA 2021**

Unidade Orçamentária:	PLOA 2021
26291 - Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior	268.622.560
<b>Operações Especiais</b>	<b>232.507.200</b>
Ação	PLOA 2021
0000 - Concessão de Bolsas de Apoio à Educação Básica	232.507.200
Unidade Orçamentária:	PLOA 2021
93265 - Recursos da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior(26291)	100.888.123
<b>Operações Especiais</b>	<b>50.468.483</b>
Ação	PLOA 2021
0000 - Concessão de Bolsas de Apoio à Educação Básica	50.468.483

Fonte: Volume II da Lei nº14.144/2021 (LOA/2020, p. 53 e 55).

Ao considerar as bolsas implementadas ([Relatório de Gestão de 2020](#)), e os valores de cada modalidade de bolsa disponíveis nos editais nº 1 e 2/2020, chega-se ao valor mensal previsto de R\$ 33.382.565,00, conforme tabela abaixo:

**Tabela 7 – Custo mensal previsto (R\$) para a execução do Pibid e do RP**

Autor	Modalidade de Bolsa	Programa	Quantidade (2020)	Valor unitário	Valor total mensal (previsto)
Aluno	Licenciando	Pibid	29.856	R\$ 400,00	R\$ 11.942.400,00
	Residente	RP	29.376	R\$ 400,00	R\$ 11.750.400,00
Professor (educação básica)	Supervisor	Pibid	3.729	R\$ 765,00	R\$ 2.852.685,00
	Preceptor	RP	3.672	R\$ 765,00	R\$ 2.809.080,00
Docente (ensino superior)	Coordenador de área	Pibid	1.177	R\$ 1.400,00	R\$ 1.647.800,00
	Orientador	RP	1.173	R\$ 1.400,00	R\$ 1.642.200,00
	Coordenador institucional	Pibid	245	R\$ 1.500,00	R\$ 367.500,00
		RP	247	R\$ 1.500,00	R\$ 370.500,00
<b>Total</b>					<b>R\$ 33.382.565,00</b>

Fonte: Relatório de Gestão 2020 e editais nº 1 e nº 2/2020.

O valor mensal de R\$ 33.382.565,00, ao longo de 12 meses, totaliza R\$ 400.590.780,00, quantia superior às previsões estipuladas nas LOAs de 2020 e 2021, bem como na projeção para 2021-2023, relativa à ação 0000. Deve-se considerar que essa ação ainda contempla bolsas do Programa Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor) e do Programa Universidade Aberta do Brasil (UAB), geridos pela Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica (DEB) e pela Diretoria de Educação a Distância (DED), respectivamente.

O tema, inclusive, foi alvo de [publicação de notícia na mídia](#) pela Folha de S.Paulo, em 18/10/2021, no sentido de que a Capes não teria orçamento suficiente para pagar, até o fim do ano, as bolsas de formação de professores. A Capes publicou em seu sítio uma [nota de esclarecimento](#) informando que:

"(..) os pagamentos relativos aos programas PIBID e Residência Pedagógica serão adiados para os próximos dias.

Os recursos necessários já foram liberados pelo governo federal, restando, entretanto, a necessidade de aprovação do Projeto de Lei 17/2021, que já está em trâmite na Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional. A previsão é de que os pagamentos sejam regularizados na próxima semana.

Reiteramos o compromisso do governo federal, por meio da CAPES e do Ministério da Educação, com a educação básica brasileira".

Além do Projeto de Lei Orçamentária, a LOA passa por ajustes ao longo do exercício financeiro, por meio de [créditos adicionais](#). Por fim, os editais condicionam a implementação e a continuidade dos programas à existência de dotação orçamentária (item 2.1) e à duração máxima das bolsas em 18 meses (itens 4.1 e 7.7 – edital nº1; e itens 6.6 e 7.1.4 – edital nº2). **Portanto, a governança dos programas Pibid e RP é orientada pela disponibilidade orçamentária, porém de maneira frágil e instável.**

**Causas** – 1) Indisponibilidade financeira; 2) Imprevisibilidade na publicação de editais; 3) Ausência de um planejamento estratégico adequado da Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica; 4) Diálogo escasso entre Capes e MEC.

**Efeitos** – 1) Fragilidade dos programas quanto à manutenção e continuidade; 2) Impacto no alcance de metas previstas no PEI, no PNE e na Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica; 3) Políticas apartadas da realidade dos programas que as executam.

#### **Recomendação para o achado 5:**

À PR

#### **Proposta de recomendação 5:**

Promover interlocução com o Ministério da Educação com vistas ao fortalecimento, aprimoramento e manutenção da Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica, requerendo daquele Ministério que:

5.1) A Capes participe do Grupo de Trabalho previsto na Ação 1 – Revisão do Decreto nº 8.752/2016 (Despacho nº 346/2021/DIFOR/SEB/SEB-MEC – SEI nº 1453700), bem como de outras iniciativas correlatas que visam atender a elaboração e a execução do plano de ação recomendado no item 9.1 do Acórdão nº 591/2019-TCU-Plenário;

5.2) A Capes participe da elaboração da regulamentação da Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica, bem como da elaboração do planejamento estratégico nacional;

5.3) O MEC conduza e oriente a Capes em relação às ações da Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica colocadas sob responsabilidade desta Fundação.

**Benefícios esperados:** 1) Programas financeiramente perenes e regulares em termos temporais; 2) Condução dos programas melhor alinhada com metas da Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica.

#### Manifestação da PR:

Não houve.

#### Análise da AUD:

Como não houve manifestação da Presidência da Capes até a data de elaboração deste relatório, a recomendação previamente elaborada foi mantida e estabelecido o prazo que a AUD julga razoável para o seu cumprimento.

#### **Recomendação mantida**

**Prazo para atendimento:** 02/06/2022

#### **À DEB**

##### **Proposta de recomendação 6:**

Realizar, se possível em parceria com o MEC, estudo para identificar as necessidades das redes e dos sistemas de ensino por formação inicial e continuada dos profissionais da educação básica para assegurar a adequação da oferta de cotas em termos quantitativos e regionais.

**Benefícios esperados:** 1) Programas financeiramente perenes e regulares em termos temporais; 2) Condução dos programas mais bem alinhada com metas da Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica.

#### Manifestação da DEB (Nota Técnica nº 25/2021/DEB - SEI nº 1591123):

“2.16. O foco dos programas Pibid e RP é a qualificação do processo de formação inicial dos licenciandos para atuação futura como professor da educação básica. As questões relacionadas às necessidades das redes e dos sistemas de ensino por formação inicial e continuada dos profissionais da educação básica é objetivo de outros programas da DEB e da DED, como por exemplo o Parfor, que oferta cursos de licenciatura para professores em exercício que não tenham a formação adequada à disciplina que ministram em sala de aula.

2.17. Em atenção a esta recomendação, para qualificar a estratégia de distribuição das cotas por Unidade da Federação, a DEB realizará um estudo sobre os dados de matrícula dos licenciandos nas IES disponíveis no censo da educação superior no site do INEP, bem como o histórico de demanda e de ocupação das cotas ao longo das edições dos programas.

2.18. Em relação à parceria com o MEC, entendemos que os dados disponibilizados pelo INEP atenderão as necessidades desta diretoria para subsidiar a elaboração de futuros editais. A recomendação será atendida quanto à adequação da oferta de cotas em termos quantitativos e regionais até **31/03/2022**”.

#### Análise da AUD:

A sugestão da unidade auditada quanto à centralização do estudo com base nos dados de matrícula dos licenciandos, de acordo com os resultados do [Censo da Educação Superior \(INEP\)](#), e no histórico de demanda e ocupação das cotas concedidas no decorrer das últimas edições do Pibid e do RP são estratégias adequadas para as próximas concessões de cotas desses programas.

#### **Recomendação mantida**

**Prazo para atendimento:** 31/03/2022

##### **Proposta de recomendação:**

Redefinir a carga horária de dedicação dos licenciandos no Pibid, tornando-a condizente com o RP e com o esperado aumento de complexidade da primeira para a segunda parte dos cursos de licenciaturas.

**Benefícios esperados:** 1) Programas financeiramente perenes e regulares em termos temporais; 2) Condução dos programas mais bem alinhada com metas da Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica.

#### Manifestação da DEB (Nota Técnica nº 25/2021/DEB - SEI nº 1591123):

“2.19. O Programa Residência Pedagógica, instituído pela Portaria nº 38, de 28 de fevereiro de 2018, tem como um de seus objetivos “induzir a reformulação do estágio supervisionado nos cursos de licenciatura, tendo por base a experiência da residência pedagógica”, dessa forma, o total de horas previsto no Programa Residência Pedagógica teve como base a carga horária praticada nos cursos de licenciatura, inicialmente definidas pelo Parecer nº: CNE/CP 28/2001 e mantidas pela Resolução CNE/CP nº 2, de 20 de Dezembro de 2019, estabelecendo que das 800 (oitocentas) horas de prática pedagógica nos cursos de licenciatura, 400 (quatrocentas) horas serão dedicadas ao estágio supervisionado, em situação real de trabalho em escola, segundo o Projeto Pedagógico do Curso (PPC) da instituição formadora.

2.20. A complexidade em relação ao Programa Residência Pedagógica não está na carga horária mínima e sim nas atividades que os residentes desenvolvem nas escolas. A partir da carga horária estabelecida de 400 horas, o cálculo para a dedicação mensal mínima no RP foi realizado a partir da distribuição desse total nos 18 meses de vigência do projeto,  $400/18=22,22$ , o que foi arredondado para 23 horas mensais totalizando 414 horas de Residência Pedagógica.

2.21. Em relação à carga horária do Pibid, esta é prevista no Decreto nº 7.219, de 24 de junho de 2010, conforme trecho apresentado abaixo:

Art. 2º Para fins deste Decreto, considera-se:

I - bolsista estudante de licenciatura: o aluno regularmente matriculado em curso de licenciatura que integra o projeto institucional da instituição de educação superior, com dedicação de **carga horária mínima de trinta horas mensais** ao Pibid;

2.22. Desta forma, não é possível a correção da carga horária exigida para os participantes do Pibid por meio de Portaria. Considerando a natureza diferenciada entre as atividades dos programas em função da maior complexidade esperada para o RP, entendemos que não cabe a simples equivalência de horas.

2.23. Os residentes são alunos que já estão participando do estágio curricular obrigatório, e por isso, avaliamos que não seria prudente aumentar a carga horária de atividades para esses participantes. Propomos, se possível, que a auditoria avalie a possibilidade de retirar esta recomendação do relatório final".

#### Análise da AUD:

A unidade auditada alegou que o aumento da complexidade entre a segunda e a primeira parte dos cursos de licenciatura não é medido em termos de horas de dedicação de residentes docentes (RP – 23h/mês) e alunos de iniciação científica (Pibid – 32h/mês), mas em relação à natureza das atividades executadas em sala de aula.

Além de não interpretar a diferença da carga horária exigida como problema, a unidade auditada explicou a dificuldade em alterar essa distribuição devido aos normativos vigentes, que preveem o mínimo de 22,22h/mês ([Resolução CNE/CP nº 2/2019](#)) e de 30h/mês ([Decreto nº 7.219/2010](#)). Exigir maior dedicação dos residentes docentes seria exaustivo ao mesmo tempo que seria possível reduzir apenas 2h dos alunos de iniciação científica, permanecendo com carga horária superior (30h/mês) aos primeiros (23h/mês).

A partir dos argumentos expostos, a AUD concordou com a unidade auditada em desconsiderar a recomendação no relatório final.

#### **Recomendação cancelada.**

### **EIXO 3 – CONTROLES INTERNOS**

#### **CRITÉRIOS**

Normativos Internos atuais: Portaria nº259/2019; Editais nº 1 e 2/2020.	Regulamento do Pibid e do RP – <a href="http://cad.capes.gov.br/ato-administrativo-detalhar?idAtoAdmElastic=3023#anchor">http://cad.capes.gov.br/ato-administrativo-detalhar?idAtoAdmElastic=3023#anchor</a> ; Edital RP – <a href="https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/06012020-edital-1-2020-anexos-pdf">https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/06012020-edital-1-2020-anexos-pdf</a> ; Edital Pibid – <a href="https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/05032020-edital-2-2020-anexos-pagina-PIBID-pdf">https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/05032020-edital-2-2020-anexos-pagina-PIBID-pdf</a> ;
Relatório de Gestão 2020	<a href="https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/05072021_RelatoriodeGestao2020.pdf">https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/05072021_RelatoriodeGestao2020.pdf</a>
PDTIC 2020-2023	<a href="https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/01072020-pdtic-2020-2023-cgd-junho2020-pdf">https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/01072020-pdtic-2020-2023-cgd-junho2020-pdf</a>
Planejamento Estratégico Institucional 2020-2023 (PEI)	<a href="https://www.gov.br/capes/pt-br/acesso-a-informacao/planejamento-estrategico">https://www.gov.br/capes/pt-br/acesso-a-informacao/planejamento-estrategico</a>

#### **QUESTÃO DE AUDITORIA 3**

QUESTÃO	SUBQUESTÕES
<b>Q3.</b> Os controles internos são adequados e suficientes para mitigar os riscos relacionados aos programas Pibid e RP?	<b>Q3.SQ1.</b> As duplicidades e demais pagamentos indevidos são bloqueados automaticamente nos sistemas? <b>Q3.SQ2.</b> Os controles existentes são realizados na prática, são adequados e suficientes?

#### **ACHADO 6 – Sistemas minimamente adequados e em aperfeiçoamento quanto à integração de informação dos participantes (PDTIC 2020-2023 – AE12, AE18, AE24) e ao registro e acompanhamento de erros, melhorias e atualizações (Redmine) (achado positivo).**

**Situação encontrada** – para a gestão do Pibid e RP, são utilizados, principalmente, 5 sistemas: Sicapes, SAP, Plataforma EB, SCBA e SEI. De forma acessória, são utilizados: SAE, Sistema Questionários, SCPB, SIAFI, Sadim e SIPREC. Cada sistema tem um objetivo específico, tornando a gestão dos programas Pibid e RP complexa. No âmbito do PDTIC 2020-2023, na AE12 houve parametrização do Sicapes e do SAP para os editais nº 1 e 2/2020 e aconteceu a migração das candidaturas selecionadas no SAP para a Plataforma EB, evitando trabalho manual da unidade auditada. Na AE18, procedeu-se com a correspondência de participantes inseridos na Plataforma EB e no SCBA. Na AE24, passou-se a verificar os currículos dos coordenadores de área, docentes orientadores e estudantes de licenciatura no momento de inclusão dos participantes nos projetos, automatizando esse procedimento e evitando mais outro controle manual (reprogramação – 2º semestre/2022). O ponto mais crítico (histórico e processamento de pagamentos) é a integração entre a Plataforma EB e o SCBA, que vem sendo tratada com cautela pela DEB e DTI, desde 2018. Os últimos casos de duplicidade de bolsas ocorreram entre Pibid e FNDE, em 2017. Há um protocolo de ações com cruzamento de dados (outros sistemas da Capes, CNPq e FNDE) e bloqueio, caso necessário. As falhas encontradas aconteceram no SAE (que permitiu duplicação de pagamento a consultores ad hoc, em 2020) e no Sistema Questionário (que apresentou instabilidade e dificuldades inesperadas, em 2021). O Redmine tem se mostrado uma boa ferramenta de controle, que registra os problemas encontrados nos sistemas utilizados, seus respectivos acompanhamentos e correções. A DTI tem se esforçado em registrar fluxos de sistemas e memórias dos códigos desenvolvidos, mas a DEB ainda sente falta de documentos compilados e sistematizados que formalizem os acordos entre a área técnica e a especializada em tecnologia da informação.

**Causas** – 1) Falibilidade dos sistemas; 2) Rotatividade de desenvolvedores; 3) Ausência de documentos compilados e sistematizados contendo fluxos de sistemas e memórias dos códigos desenvolvidos.

**Efeitos** – Insegurança no uso dos sistemas (SAE e Sistema Questionário).

#### **Recomendação para o achado 6:**

#### **À DTI**

#### **Proposta de recomendação 7:**

Registrar, em documentos ou sistema interno, as regras acordadas com as diretorias demandantes de desenvolvimento de sistemas, com os fluxos de sistema e memória dos códigos desenvolvidos, a fim de evitar perda de informação quando da mudança da equipe de desenvolvimento ou de outras alterações imprevistas.

**Benefícios esperados:** Segurança e perenidade dos sistemas.

#### **Manifestação da DTI (Nota Técnica nº 14/2021/DTI – SEI nº 1589464):**

"4.3. Tendo que vista que a Recomendação 8 trata de documentação de sistemas, importa destacar que a DTI utiliza, em seus projetos de software, métodos ágeis, como se verifica na Metodologia de Desenvolvimento de Softwares da CAPES – Processo nº 23038.003397/2018-05.

4.4. O crescimento da utilização de metodologias ágeis de desenvolvimento de *software* foi motivado pelos valores e princípios do Manifesto Ágil (*Agile Manifest*, de 2001) e pelos vários benefícios encontrados na sua aplicação, destacando-se, dentre eles, a tempestividade na entrega de resultados que agregam valor ao negócio.

4.5. Diversas organizações públicas estão utilizando, com êxito, métodos ágeis de desenvolvimento, dentre elas o Tribunal de Contas da União - TCU. Tanto que o Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP, instituído pelo Decreto nº 7.579, de 11 de outubro de 2011, do qual a CAPES faz parte, editou o [Guia de Projetos de Software com Práticas de Métodos Ágeis para o SISP](#), a fim de facilitar a implementação dessas práticas pelas instituições integrantes do Sistema.

4.6. Muitas instituições, como é o caso da CAPES, iniciam o uso de métodos ágeis por meio da adoção do *framework* Scrum, que contempla uma boa estratégia para a gestão de projetos de *software*. No entanto, outros métodos são utilizados, de maneira complementar. O *framework* Scrum se concentra em descrever como os membros da equipe de desenvolvimento devem trabalhar para produzir um sistema flexível, num ambiente de mudanças constantes. A metodologia *Extreme Programming* (XP) pretende trazer soluções para problemas causados por longos ciclos de desenvolvimento (modelos tradicionais). O Lean é um conjunto de princípios, valores e ferramentas que tornam o desenvolvimento de *software* "enxuto". Essas técnicas são aplicadas pela CAPES para que se tenha um conjunto de boas práticas no desenvolvimento de sistemas, aderentes ao Manifesto Ágil.

4.7. Ocorre que, de acordo com o Manifesto Ágil, o ***software em funcionamento (implementações) deve ter maior prioridade do que uma documentação abrangente***, o que não exclui a importância de documentar, mas traz um ***desafio*** na determinação do que seria o modelo ideal, o que implica diretamente no atendimento da Recomendação nº 8, acima mencionada. Nesse contexto, destaca-se que as metodologias ágeis vêm sendo estudadas pelos órgãos de controle, a exemplo do [Acórdão nº 2.314/2013 - Plenário](#), do TCU, do qual transcrevemos alguns trechos que tratam de documentação:

"**Acórdão**

...

**'Manifesto Ágil'**

*Estamos descobrindo maneiras melhores de desenvolver software fazendo-o nós mesmos e ajudando outros a fazê-lo. Através deste trabalho, passamos a valorizar:*

...

**Software em funcionamento mais que documentação abrangente**

...

### **3.3. Comparação entre metodologias ágeis e metodologias tradicionais**

162. Comparando-se as metodologias tradicionais com a essência que fundamenta os métodos ágeis, é possível destacar quais as diferenças e semelhanças entre as duas metodologias.

...

*Comunicação direta*

165. As metodologias tradicionais são também chamadas de ***pesadas ou orientadas à documentação***. Além de detalharem as atividades que se deve executar durante o desenvolvimento do *software*, também incentivam a confecção de número considerável de documentos, como modelos, diagramas e especificações. Desta forma, a principal maneira de comunicação entre as pessoas é baseada em documentos formais.

166. Essa abordagem não é dispensada pelas metodologias ágeis, mas há uma valorização maior na interação direta entre as pessoas de uma equipe a fim de melhorar a transmissão e disseminação de conhecimento entre os indivíduos.

## **4. Os valores ágeis e os princípios da Administração Pública**

### **Software em funcionamento, mais que documentação abrangente**

171.3. A maior valorização de 'software em funcionamento' em detrimento de 'documentação abrangente', embora possa vir ao encontro do princípio da eficiência, possibilitando a incorporação, de forma mais célere, de sistemas informatizados necessários à missão da Administração Pública, paradoxalmente também o fere. Menosprezar a adequada documentação do software contratado pode ocasionar problemas para a sua manutenibilidade e, por consequência, a continuidade de seu funcionamento de modo adequado.

171.4. Para mitigar esse risco, um conjunto mínimo de artefatos – entre eles documentos essenciais à sustentação dos softwares – deve ser exigido no instrumento convocatório. Para auxiliar a tarefa de definição dos artefatos que devem acompanhar o sistema entregue pela contratada a cada iteração, a instituição deve utilizar sua Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas (MDS) ou seu processo de software, adaptado e construído segundo sua realidade específica" (Grifamos).

4.8. Nessa linha, a fim declarear os fins a serem perseguidos pela DTI, no propósito de melhorar a documentação de sistemas e ainda permanecer aderente aos métodos ágeis, buscando estabelecer os registros essenciais à sustentação dos sistemas por ela desenvolvidos, propõem-se que a referida documentação esteja adequada com as seguintes diretrizes:

- a) possibilitar o entendimento do contexto e das regras a serem implementadas no *software*;
- b) auxiliar no desenho da funcionalidade (operação e usabilidade);
- c) conter, sempre que necessário, a definição de escopo, regras de negócio, requisitos não funcionais, entre outros artefatos, com o propósito de guiar o trabalho da equipe (time ágil);
- d) ser adequada ao perfil e linguagem do demandante;
- e) ser simples, clara e objetiva;
- f) ser atualizada conforme ajustes, melhorias e novas funcionalidades incluídas no *software*;
- g) não ser somente escrita (podem ser utilizados protótipos e diagramas, por exemplo);
- h) estar disponível (acessível) para o time ágil e partes interessadas; e
- i) ter controle de alterações de versões.

4.9. Acredita-se que, ao avançar na implementação das diretrizes mencionadas, a DTI atenderá ao propósito do controle pretendido com a Recomendação nº 8 do Relatório Preliminar de Auditoria nº 08/2021 (SEI nº 1569474).

4.10. Da mesma maneira, interessa destacar a importância da documentação do projeto de *software* ser realizada de forma colaborativa, entre os integrantes do time ágil, sendo fundamental a documentação dos fluxos e regras de negócio por parte do *Product Owner* – PO, ou "dono do produto". Vale ressaltar, mais uma vez, trechos do [Acórdão nº 2.314/2013 - Plenário](#), do Tribunal de Contas da União – TCU sobre o tema:

"**Acórdão**

...

**'Manifesto Ágil'**

*Estamos descobrindo maneiras melhores de desenvolver software fazendo-o nós mesmos e ajudando outros a fazê-lo. Através deste trabalho, passamos a valorizar:*

**Indivíduos e interação entre eles mais que processos e ferramentas**

...

53. Além dos valores expressos no manifesto, foram formulados os ***princípios*** que os sustentam, apresentados a seguir:

...

**57. Princípio 4: pessoas relacionadas a negócios e desenvolvedores devem trabalhar em conjunto e diariamente, durante todo o curso do projeto.**

...  
57.2. Além disso, esse princípio materializa a posição de que o sucesso do projeto depende da dedicação e disponibilidade das pessoas envolvidas. Isso inclui uma maior participação do cliente em todas as fases do projeto, a fim de elucidar os requisitos, definir regras de negócio, dirimir dúvidas durante a construção das funcionalidades e avaliar prontamente o funcionamento dos softwares intermediários que forem sendo construídos.

...  
59. **Princípio 6:** o método mais eficiente e eficaz de transmitir informações, para e por dentro de um time de desenvolvimento, é através de uma conversa ‘cara a cara’.

59.1. A produção de documentos, planilhas, modelos e diagramas não deve substituir o diálogo contínuo entre o cliente e a equipe de desenvolvimento. É responsabilidade primordial da equipe técnica prover as melhores soluções tecnológicas e do cliente transmitir adequadamente as necessidades e regras do negócio. Segundo os princípios, por meio da colaboração entre os membros da equipe, aumentam consideravelmente as chances de se alcançar os objetivos do projeto.

...  
**Product Owner**

77. O Product Owner (PO), ou dono do produto, é o responsável por maximizar o valor do produto e do trabalho da equipe de desenvolvimento. A maneira como isso é feito pode variar amplamente entre as organizações, times Scrum e indivíduos. O PO é a única pessoa responsável por gerenciar o backlog do produto, por meio de tarefas que incluem (peça 19, p. 5):

- 77.1. expressar claramente os itens do backlog do produto;
- 77.2. ordenar ou priorizar esses itens para melhor alcançar as metas e missões;
- 77.3. garantir o valor do trabalho realizado pelo time de desenvolvimento;
- 77.4. garantir que o backlog do produto seja visível, transparente, claro para todos, e mostrar no que o time Scrum trabalhará a seguir; e
- 77.5. garantir que a equipe de desenvolvimento entenda os itens do backlog do produto no nível necessário.

...  
**Riscos relativos a pessoas**

277. Risco 6: falta de comprometimento ou colaboração insatisfatória do responsável indicado pela área de negócios (Product Owner) no desenvolvimento do software.

277.1. O uso de métodos ágeis exige grande comprometimento do responsável indicado pela área de negócios da instituição pública, conhecido como Product Owner no framework Scrum. A ele é atribuído o gerenciamento do produto de forma a assegurar o valor do trabalho executado pela equipe de desenvolvimento da contratada.

277.2. Para que o processo de construção do produto possa fluir adequadamente, o responsável indicado pela área de negócios deve desempenhar diversas atividades, como definir a visão do produto, gerenciar suas funcionalidades, priorizá-las e aprovar ou rejeitar os artefatos entregues a cada iteração. Além disso, deve ter disponibilidade para atender, sempre que necessário, a equipe de desenvolvimento da contratada para que essa possa, por exemplo, elidir dúvidas emergentes.

277.3. A falta de comprometimento ou a colaboração insatisfatória do responsável no processo de construção do software, abdicando do exercício das atividades a ele atribuídas, pode ter como consequências a geração de produtos de baixa qualidade que não atendam às reais necessidades dos clientes, atrasos no desenvolvimento e até mesmo, em casos extremados, o cancelamento do projeto.

..." (Grifamos).

4.11. Portanto, é essencial que a área de negócios documente suas solicitações e suas demandas de software, de acordo com a atuação correspondente (a exemplo de fluxo de trabalho que serão automatizados, reproduzidos no sistema). Além disso, compete a essa área a indicação de “PO” com a competência e disponibilidade necessárias para definir a visão do produto, suas funcionalidades, priorizá-las e homologá-las, de forma documentada, em complemento aos registros realizados pela DTI na Ferramenta Redmine e as “memórias de códigos” no SVN, como pôde ser observado pela Auditoria Interna neste trabalho. Importante lembrar, ainda, da necessidade de o “PO” manter atualizada a documentação negocial sobre novas solicitações realizadas, para resguardo dos gestores e times envolvidos nos projetos. Desse modo, destaca-se que a melhora dos processos da DTI deve ser contínua, mas isso não isenta a responsabilidade da área negocial, especialmente do “PO”, quanto à qualidade dos projetos de software e seus registros”.

Conclui que:

“6.1. Pelo exposto, conclui-se que:

a Recomendação nº 8 do Relatório Preliminar de Auditoria nº 08/2021 (SEI nº 1569474) agregaría mais aos processos da DTI sendo específica em relação ao que é esperado desta Diretoria para o seu atendimento, a exemplo da listagem de diretrizes sugeridas no item 4.8 desta Nota Técnica ou de outros direcionamentos que a Auditoria Interna entenda como mais profícus; e

a mencionada Recomendação seria mais efetiva se dirigida não somente à DTI mas, também, às áreas negociais da CAPES, no intuito de designar “POs” preparados e disponíveis para a função, além de orientá-los a realizar os devidos registros negociais sobre as demandas de produtos de software e mantê-los atualizados”.

#### Análise da AUD:

A DTI alegou que a documentação de sistemas segue métodos ágeis, conforme Metodologia de Desenvolvimento de Softwares da Capes. Reiterou os benefícios desses métodos e exemplificou seu uso por outras organizações públicas, como o TCU. Defendeu sua priorização em lugar de uma “documentação abrangente”. Ao mesmo tempo, demonstrou abertura para melhorar essa estratégia, listando sua adequação a algumas diretrizes (item 4.8). Por fim, destacou a importância de que tal documentação seja “realizada de forma colaborativa, entre os integrantes do time ágil”, isto é, entre DTI e as áreas demandantes/de negócios, por meio dos Product Owners (POs).

A AUD concorda com o posicionamento da DTI sobre a manutenção dos métodos ágeis e do aprimoramento dos registros de documentação de sistemas em parceria com as áreas demandantes/de negócios.

A fim de tornar a recomendação 8 mais específica e tangível, a AUD optou por restringi-la ao Sistema Questionário, o qual corresponde a um dos principais instrumentos utilizados no acompanhamento e na avaliação dos programas Pibid e RP. Justifica-se a melhoria da estratégia de registro das regras acordadas porque, mesmo com a aplicação de métodos ágeis e com o uso do Redmine, não houve impedimento para as instabilidades e dificuldades encontradas na aplicação dos questionários desses programas em 2021.

Propõe-se que a DTI e a DEB estabeleçam em conjunto as regras de utilização do Sistema Questionários, cabendo à primeira as regras relativas ao desenvolvimento de sistemas (fluxos e códigos) e à segunda as regras negociais. As diretorias poderão adotar como referência o Roteiro – Regras de Negócio SAP (SEI nº 1514422) ou adaptar essa estrutura às especificidades do referido sistema. No intuito de manter os métodos ágeis, evitando carga desnecessária de trabalho, pode-se aproveitar as definições atuais que estão sendo acordadas para a próxima aplicação dos questionários do Pibid e do RP, prevista para ocorrer no início de 2022. Nesse sentido, as duas diretorias podem definir se mantém toda a equipe ou se designam responsáveis (como os POs da DEB em conjunto com os desenvolvedores da DTI) para a preparação desse documento.

A AUD não delimitará o conteúdo desse registro para evitar engessamento de sua construção e por entender que a DTI e a DEB podem entrar em consenso sobre as informações relevantes que orientem tanto a área técnica quanto a área de informática frente a mudanças adversas, como a de alteração da equipe responsável (gestores, POs ou desenvolvedores dos sistemas).

Caso a DTI e a DEB julguem pertinente, o registro das regras poderá ser debatido com outras diretorias da Capes que também compartilham o uso do Sistema Questionários.

## **Recomendação alterada**

### **À DTI e à DEB**

Registrar conjuntamente, em documento ou sistema interno, as regras acordadas quanto ao Sistema Questionários, cabendo à DEB as regras negociais e à DTI os fluxos de sistema e memória dos códigos desenvolvidos, a fim de evitar perda de informação quando da mudança da equipe de desenvolvimento ou de outras alterações imprevistas, sem prejuízo à aplicação de métodos ágeis.

**Prazo para atendimento:** 31/03/2022

### **ACHADO 7 – Necessidade de implementação de gestão de riscos para tornar mais efetivos os controles internos estabelecidos.**

**Situação encontrada** – por meio de Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI), foi possível identificar os controles estabelecidos pela unidade auditada e a graduação atribuída a cada um:

- 5 fracos - 1) Documento que formaliza a modulação dos sistemas; 2) Fluxograma de procedimentos para a etapa de execução, acompanhamento e avaliação; 3) Designação de responsáveis para atuação na fase de acompanhamento e avaliação; 4) Capacitação frequente dos servidores; 5) Separação de atribuições entre a chefia, a equipe de servidores e a de colaboradores quanto às diferentes etapas de gestão dos programas;
- 6 medianos - 1) Estudos técnicos que amparem a definição de regras e enfoques na elaboração dos regulamentos e editais; 2) Normativos ou procedimentos internos bem definidos para a aprovação dos editais; 3) Lista de verificação (checklist) com os requisitos necessários para a seleção dos projetos institucionais; 4) Procedimento interno de apuração de irregularidades, com responsáveis e atividades necessárias; 5) Objetivos, indicadores e instrumentos definidos para a avaliação dos resultados alcançados; 6) FAQs e manuais revistos com frequência e de fácil acesso pelos participantes do programa; e
- 2 fortes - 1) Ferramentas de monitoramento das cotas concedidas e utilizadas; 2) Divulgação adequada ao público-alvo quanto ao quantitativo e à forma de distribuição das cotas concedidas e utilizadas.

O isolamento decorrente da pandemia ocasionada pela Covid-19 reforçou a prática que vinha sendo utilizada em decorrência de escassez orçamentária (suspenção de visitas técnicas in loco). Os encontros virtuais (palestras, eventos e webconferências) se demonstraram possíveis e econômicos, dispensando a necessidade de gastos com diárias e passagens e representando uma boa prática que pode continuar sendo utilizada. Os relatórios (Pibid), relatos de experiências (RP) e a aplicação de questionários são bons instrumentos de monitoramento e avaliação.

Os controles internos existentes são insuficientes e parcialmente adequados, pois de 13 controles analisados, apenas 2 foram considerados como fortes.

**Causas** – Atuação aleatória em relação aos riscos.

**Efeitos** – Tratamento inadequado e mitigação insuficiente dos riscos.

### **Recomendação para o achado 7:**

#### **À DEB**

#### **Proposta de recomendação 8:**

Implementar gestão de riscos nos programas Pibid e RP para aprimorar os controles internos e o desempenho dos programas.

**Benefícios esperados:** Atuação nos riscos mais graves e/ou nos controles mais fracos.

#### **Manifestação da DEB (Nota Técnica nº 25/2021/DEB - SEI nº 1591123):**

“2.24. Os aspectos mapeados pela Auditoria são coerentes com a percepção desta Diretoria sobre as pontos que precisam ser melhorados quanto à gestão dos programas. As coordenadoras pretendem conhecer a metodologia para atuar sobre os achados e gerenciar melhor as ações com base em riscos. Vale mencionar que até o momento as coordenadoras não possuem domínio sobre a temática, considerando que a formação oferecida pela Capes possuía número reduzido de vagas e não tiveram a oportunidade de participar da primeira turma.

2.25. A DEB atenderá a recomendação buscando conhecimento sobre a metodologia e atuará sobre os achados desta auditoria elaborando relatório de atuação sobre os pontos específicos apontados até **30/06/2022**.

#### **Análise da AUD:**

Embora não exista uma gestão de riscos formalizada, a CVD/CGV e a CAL/CGDOC possuem subprocessos definidos (atividades preparatórias; planejamento dos programas; formalização interna dos editais; editais; e execução, acompanhamento e avaliação – Registro de Reunião – SEI nº 1476415) e controles estabelecidos (Questionário de Avaliação de Controles Internos – QACI – SEI nº 1515094). A partir da implantação da política de gestão de riscos de forma institucional na Capes e da aprovação da metodologia proposta pela AUD, as coordenações poderão elencar as atividades relevantes e seus respectivos objetivos, eventos de risco, causas e consequências, além de avaliar os impactos, as probabilidades e os controles existentes. Isso trará mais efetividade aos controles internos estabelecidos.

#### **Recomendação mantida**

**Prazo para atendimento:** 30/06/2022

## **EIXO 4 – TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL**

### **CRITÉRIOS**

Lei nº 12.527/2011	Lei de acesso à informação (LAI) - <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm</a>
Guia de Transparência Ativa (GTA) para os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal	<a href="https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46643/1/gta_6_versao_2019.pdf">https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46643/1/gta_6_versao_2019.pdf</a> . Decreto nº 7.724/2012, art. 7º, § 3º, II e VII - <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm</a> e Decreto nº 9.094/2017, art. 11 - <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9094.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9094.htm</a>
Relatório Anual de Gestão das Atividades de Ouvidoria - 2020	<a href="https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/documentos/Relatorio_1424878_Relatorio_Anual_de_Gestao_de_Atividades_de_Ouvidoria_2020_FINAL.pdf">https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/documentos/Relatorio_1424878_Relatorio_Anual_de_Gestao_de_Atividades_de_Ouvidoria_2020_FINAL.pdf</a>
Planejamento Estratégico Institucional 2020-2023 (PEI)	<a href="https://www.gov.br/capes/pt-br/acesso-a-informacao/planejamento-estrategico">https://www.gov.br/capes/pt-br/acesso-a-informacao/planejamento-estrategico</a>

#### QUESTÃO DE AUDITORIA 4

QUESTÃO	SUBQUESTÕES
<b>Q4.</b> Os programas Pibid e RP atendem aos princípios da transparência e do controle social?	<b>Q4.SQ1.</b> As informações nas páginas e sistemas dos programas Pibid e RP são claras e completas, possibilitando aos públicos interno e externo o fácil acesso às principais metas, indicadores e resultados? <b>Q4.SQ2.</b> Como estão distribuídas as principais demandas do público-alvo?

#### ACHADO 8 – Necessidade de organização, atualização e clareza das informações disponíveis sobre os programas Pibid e RP no sítio da Capes para melhor acesso e entendimento por parte dos públicos interno e externo.

**Situação encontrada** - Considerando o Guia de Transparência Ativa (GTA) para os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal disponibilizado pela Controladoria-Geral da União (CGU), foram encontrados os seguintes resultados:

- Os programas Pibid e RP possuem páginas próprias, com descrição dos objetivos, funcionamento e modalidades de bolsa dos programas. A página do Pibid contém mais informações, inclusive discriminando tópicos para cada modalidade de bolsa. O problema está na desatualização de alguns dados (ex.: verba de custeio);
- O contato da unidade responsável se restringe ao *e-mail* institucional do RP. Não há o *e-mail* institucional do Pibid na página, apenas na Carta de Serviços. Também não estão claros os setores da Capes responsáveis pela gestão desses programas;
- As principais metas e indicadores de resultado e impacto do Pibid e RP existem, mas não estão, diretamente, disponíveis nas páginas dos programas. É possível encontrá-los no PEI (taxa de permanência dos licenciandos nos projetos de formação à carreira docente e taxa de incremento de participação das secretarias de educação e de IES nos programas da DEB). Outros indicadores são: número de bolsistas ativos do Pibid e quantidade de bolsas aprovadas do Pibid, a partir de 2013 (SIMPEC - suspenso);
- Os principais resultados dos programas são parciais e desatualizados. Há essa informação apenas do Pibid (editais anteriores e relatórios de pagamentos - até 02/2018);
- A carta de serviços direciona a documento Plano de Dados Abertos PDA - CAPES out/2020 a out/2022 e a Perguntas frequentes. Também dispõe de 2 documentos sobre como obter bolsa do Pibid e do RP;
- As perguntas e respostas frequentes dispõem de 3 documentos diferentes: 1) Perguntas frequentes - na página [PIBID>Editais e Seleções - 2013](#); 2) Perguntas frequentes – na página [Acesso à Informação>Perguntas frequentes>Formação de Professores da Educação Básica](#). Atualizado em 18/11/2020; 3) Dúvidas frequentes em [PIBID>Regulamentos](#). Atualizado em 9/8/2018. O primeiro pode confundir, pois trata de dúvidas relativas ao edital nº 61/2013. O segundo pode ser aprimorado com um índice, pois a formatação da página não facilita o entendimento quanto à localização e à identificação dos programas aos quais as dúvidas se referem. Outra melhoria trata da atualização (ex.: permissão de agência virtual e indicação de onde localizar o formulário de pagamento retroativo) e inserção de mais informações, de acordo com as dúvidas mais recebidas pela área técnica. O terceiro trata de respostas ao edital anterior (2018), devendo ser atualizado e corresponder, pelo menos, ao conteúdo do segundo modelo.

Os manuais de manuseio dos sistemas são enviados aos coordenadores institucionais, mas podem estar mais bem referenciados nas páginas dos programas. As perguntas relativas às informações do SCBA, por exemplo, podem se concentrar apenas no Manual do SCBA, organizando o conteúdo do Acesso à Informação>Perguntas frequentes>Formação de Professores da Educação Básica.

A escassez de informações unificadas disponíveis pode levar a um desinteresse pelos programas, como, no âmbito acadêmico, que apresentou redução no número de teses e dissertações sobre o Pibid, desde 2017 (189, em 2016, 59, em 2020 - [Catálogo de Teses e Dissertações da Capes](#)). Também pode sobrecarregar a equipe técnica com dúvidas semelhantes.

Os assuntos mais recorrentes, atendidos pelas demandas inseridas na plataforma Fala.Br, tratam de solicitações de dados, certificados, declarações e dúvidas sobre os programas e questionários (SEI nº 1539511). O número de cotas de bolsas é importante e deve continuar sendo divulgado, mas outras informações resumidas sobre cotas concedidas e utilizadas, número de IES, municípios e escolas atendidas podem incitar interesse pelos programas e reduzir o número de questionamentos recebidos.

Além disso, informações relativas aos impactos nas escolas e nos cursos de licenciatura, bem como o acompanhamento de egressos, reforçam os princípios de transparência ativa e controle social e a continuidade do Pibid e do RP, como políticas públicas relevantes na formação de professores da educação básica.

**Causas** - 1) Escassez de recursos humanos; 2) Revisão incompleta ou demorada.

**Efeitos** - Informações desatualizadas, duplicadas ou insuficientes.

#### Recomendação para o achado 8:

##### À DEB

##### Proposta de recomendação 9:

Adotar medidas para organização e atualização das informações disponíveis sobre os programas Pibid e RP no sítio da Capes, tais como:

- 9.1) Migrar informações antigas (como a da verba de custeio) para histórico ou orientação de editais anteriores;
9. 2) Inserir identificação e contato das unidades responsáveis pela gestão dos programas, bem como demais meios de comunicação (linha direta, *e-mail* institucional dos programas etc.);
- 9.3) Inserir metas e indicadores (resultado e impacto), podendo replicar ou redirecionar aos disponíveis no PEI ou outros;
- 9.4) Disponibilizar resultados de avaliações mais recentes dos programas;
- 9.5) Atualizar as perguntas e respostas de acordo com as dúvidas mais recebidas;
- 9.6) Acrescentar índice dos programas na página Acesso à Informação>Perguntas frequentes>Formação de Professores da Educação Básica;
- 9.7) Disponibilizar, nas páginas principais dos programas, a informação de como obter bolsa e o link para perguntas frequentes.
- 9.8) Disponibilizar, caso julgue conveniente e oportuno, nas páginas dos programas, quadro resumo com bolsas concedidas e preenchidas, além do número de IES, municípios e escolas atendidas ao longo de suas edições, semelhante com os quadros disponíveis na página Transparência do Pibid, em relação a 2014 (<https://www.gov.br/capes/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/educacao-basica/Pibid>);
- 9.9) Disponibilizar, de forma detalhada, nas páginas dos programas no sítio da Capes e, de forma resumida, no Relatório Anual de Gestão, os resultados dos questionários aplicados e dos relatórios de atividades dos beneficiários, de forma a divulgar as principais contribuições e perspectivas de melhorias (editais 2018) e a mostrar o impacto da pandemia na execução dos projetos institucionais (editais 2020).
- 9.10) Disponibilizar manuais de utilização dos sistemas (Plataforma EB e SCBA) também nas páginas dos programas.

**Benefícios esperados:** Informações atualizadas e mais detalhadas, em consonância com os princípios da transparência e controle social.

**Manifestação da DEB (Nota Técnica nº 25/2021/DEB - SEI nº 1591123):**

- “2.26. A equipe gestora dos programas entende a necessidade de reorganização e atualização das informações disponíveis no sítio da Capes. A DEB apresentará relatório sobre como as medidas solicitadas pela auditoria foram tratadas, considerando que algumas questões envolverão outros setores da Capes.
- 2.27. A CVD/CGV e a CAL/CGDOC trabalharão de maneira articulada para aperfeiçoamento das páginas dos programas seguindo um padrão de organização e disponibilização das informações atualizadas.
- 2.28. A recomendação será atendida até **30/06/2022**.

**Análise da AUD:**

A manifestação da unidade auditada vai ao encontro da proposta de recomendação, quanto à organização e à atualização das páginas dos programas Pibid e RP no sítio da Capes. O trabalho articulado das duas coordenações (CVD/CGV e CAL/CGDOC), além de uniformizar o conteúdo dessas páginas, reforça a recomendação 4 (plano de ação para a redefinição dos papéis das rotinas de trabalho).

**Recomendação mantida**

**Prazo para atendimento:** 30/06/2022

**APÊNDICE B - SUGESTÕES PARA ESTRUTURA NORMATIVA**

<b>Regulamento</b>	<b>Sugestão quanto à Portaria nº 259/2019, editais nº 1 e 2/2020</b>
Da política Nacional de Formação de Professores	Unificar e manter apenas no regulamento.
Capítulo I - Dos objetivos, princípios e características dos programas	Unificar e manter apenas no regulamento. Detalhar também as características do Pibid. Apresentar objetivos mais claros e que caracterizam os programas Pibid e RP e não a DEB.
Capítulo II - Do Regime de Colaboração	Unificar e manter apenas no regulamento.
Seção I – Das atribuições dos participantes	
Subseção I – Da Capes	
Subseção II – Das instituições de Ensino Superior	Continuar apenas no regulamento.
Subseção III – Das secretarias de educação ou órgãos equivalentes e escolas	
Capítulo III – Das bolsas	
Seção I – Das modalidades de bolsas	
Seção II – Dos requisitos para concessão das bolsas	
Subseção I – Iniciação à docência e residente	Unificar e manter apenas no regulamento as definições das modalidades, os valores e as características gerais dos programas e das bolsas.
Subseção II – Preceptor e supervisor	
Subseção III – Docente orientador e coordenação de área	
Subseção IV – Coordenador institucional	
Seção III – Do período de concessão das bolsas	Unificar e manter apenas no regulamento. Juntar com requisitos gerais de todas as modalidades, no regulamento. Assim como "firmar termo de compromisso".
Seção IV – Da seleção de bolsistas	Unificar e manter apenas no regulamento.
Seção V – Atribuições dos bolsistas	Continuar apenas no regulamento.
Seção VI – Do cadastro dos bolsistas e do pagamento das bolsas	
Seção VII – Da substituição de bolsistas	Unificar e manter apenas no regulamento.
Seção VIII – Das vedações	Continuar apenas no regulamento.
Seção IX – Da suspensão e do cancelamento	Unificar e manter apenas no regulamento.
Seção X – Do resarcimento da bolsa	
Capítulo V – Do acompanhamento e da avaliação	Continuar apenas no regulamento.
Capítulo VI – Das disposições finais	Migrar para as atribuições da IES, no regulamento. Unificar e migrar para as atribuições da Capes, no regulamento. Migrar para "do acompanhamento e da avaliação", no regulamento.

Fonte: AUD/Capes

<b>Edital</b>	<b>Sugestão quanto aos editais nº 1 e 2/2020</b>
1. Da finalidade	
2. Dos recursos orçamentários	
3. Do projeto institucional	Unificar e manter apenas em 1 edital, caso haja unificação dos programas.
4. Das instituições e cursos elegíveis (requisitos)	
5. Das bolsas	Deixar as quantidades em edital. Unificar e manter, apenas no regulamento, as definições das modalidades, os valores e as características gerais dos programas e das bolsas.
6. Do processo de seleção	
7. Da divulgação dos resultados	
8. Do prazo de recurso	Unificar e manter apenas em 1 edital, caso haja unificação dos programas.
9. Do cronograma de atividades do edital	
10. Das disposições finais	

Fonte: AUD/Capes

## APÊNDICE C - FALHAS NOS SISTEMAS

O registro dos problemas encontrados nos sistemas utilizados pelo Pibid e RP e seus respectivos acompanhamentos e correções são feitos no [Redmine](#). Há priorização a cada nova reunião de planejamento das *sprints*, com representantes da área técnica e da DTI (QACI – SEI nº 1515094).

Ao acessar esse *software*, em 6/9/21, filtrou-se a busca por “TIME PIBID-RESIDÉNCIA” e se buscou os tipos “defeito”, “melhoria” e “atualização da base”. No primeiro, foram encontradas 289 demandas, sendo que 285 já haviam sido finalizadas, 3 estavam em fase de planejamento (2 referentes ao ano de 2019) e 1 estava em revisão de código, conforme tabela a seguir:

**Tabela 1 – Demandas do Pibid/RP à DTI**

Situação/ano	Nº de demandas
<b>Em Planejamento</b>	<b>3</b>
2019	2
2021	1
<b>Em Revisão de Código</b>	<b>1</b>
2021	1
<b>Finalizado</b>	<b>285</b>
<14/09/2018	1
2018	38
2019	161
2020	52
2021	33
<b>Total Geral</b>	<b>289</b>

Fonte: [Redmine](#), em 6/9/21.

Dessas 289, 73 eram apenas do Pibid, 111 do RP, 70 de ambos e 35 não tinham especificação (2 do Parfor). Interessa notar que 220 foram atendidas em *sprints*, 16 em caráter emergencial, 2 como *backlog* geral e 51 não foram determinadas, ratificando que houve planejamento para o atendimento. Alguns exemplos de 2021 foram: “erro na inclusão de coordenador institucional”, “sistema não localiza preceptor para cadastro de residentes no núcleo” e “discente não aparece na listagem”.

No caso das melhorias, houve menos demandas registradas no *Redmine*. De 54, 44 haviam sido finalizadas. A maioria delas (31) foi feita em 2019. Em 2021, alguns exemplos foram: “melhoria no mecanismo de busca de CPF”, “adicionar informação de edital em telas do sistema” e “alterar operações Concluir e Desabilitar”. No caso da atualização da base, as demandas foram ainda menores (23). Todas estão finalizadas e a única solicitação deste ano foi “incluir motivo de finalização do residente”.

Quanto aos “Questionários Capes”, as demandas correspondem a diferentes setores dessa fundação. Das 360 (que incluem defeitos, melhorias, atualização da base, entre outras), a maioria ocorreu entre os anos de 2019 e 2020 (133 e 187, respectivamente), havendo 36, em 2021. Tanto na página do *Redmine* quanto no relatório *excel* detalhado extraído dela, não aparece o setor, mas os autores que iniciaram a solicitação. Desse modo, a busca se concentrou nos títulos que incluíam os programas Pibid e/ou RP, conforme a seguir:

**Tabela 2 – Demandas sobre o Sistema Questionário – Pibid e RP**

#	Tipo	Situação	Prioridade	Título
35972	História de Usuário	Em Homologação	Normal	[QUESTIONARIO] Fazer mapeamento do processo do Sistema de Questionários
35420	Defeito	Finalizado	Imediata	[PIBID] Lista 5 - Relação de CPFs com problema de acesso, preenchimento ou envio do questionário
35086	Defeito	Finalizado	Imediata	[PIBID] CPFs dos bolsistas Pibid sem acesso ao questionário - Listas 3 e 4
35043	Extração	Finalizado	Normal	[QUESTIONARIO] Questionário PIBID - Edital 2020
35041	Extração	Finalizado	Normal	[QUESTIONARIO] Questionário Residência - Edital 2020
34959	Defeito	Finalizado	Imediata	[RESIDENCIA] Ao acessar o questionário aparece o nome errado
34954	Defeito	Finalizado	Imediata	[PIBID] CPFs dos bolsistas Pibid sem acesso ao questionário - Lista 2
34891	Defeito	Finalizado	Imediata	[PIBID] CPFs dos bolsistas Pibid sem acesso ao questionário
34889	Tarefa	Finalizado	Imediata	Alteração do prazo final para resposta Questionários Pibid e Residência Pedagógica
34884	Defeito	Finalizado	Imediata	[RESIDENCIA] Coordenador Institucional preenche e o sistema apresenta erro no envio do questionário
33239	História de Usuário	Finalizado	Imediata	[RESIDENCIA] [PIBID] - Leitura da query da plataforma para público alvo e envio do link para os participantes

Fonte: [Redmine](#), em 6/9/21.

Em termos absolutos esses defeitos são baixos (2%), porém representam um desgaste não previsto pela área técnica, tendo em vista que havia realizado aplicação de questionários 6 meses antes, no mesmo sistema. Chama a atenção os bolsistas que tiveram dificuldade em acessar, preencher e enviar resposta, pois a DEB encaminhou 5 listas à DTI:

**Tabela 3 – Bolsistas com problemas de acesso aos questionários de 2021**

Nº bolsistas	Data de abertura da demanda
80	28/07/2021
99	29/07/2021
140	02/08/2021
80	02/08/2021
98	01/09/2021

Fonte: [Redmine](#), em 6/9/21.

Os principais erros tratavam da dificuldade em abrir o *link* enviado por *e-mail* pela Capes, da não permissão de acesso e do impedimento para salvar e enviar respostas.

O *Redmine* é uma boa ferramenta de controle existente, pois organiza tanto os defeitos quanto as propostas de melhorias. As demandas são listadas e é possível identificar o tipo, a situação, a prioridade, as datas de criação, entre outras informações. Esse registro aliado com a dinâmica de resolução entre DEB e DTI tem sido bem-sucedida, pois, dos defeitos apresentados nos sistemas, 99% foram corrigidos (285 de 289) (Tabela 1).



Documento assinado eletronicamente por **Patricia Reis Paiva, Analista em Ciência e Tecnologia**, em 20/12/2021, às 11:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 54, inciso II, da Portaria nº 06/2021 da Capes.



Documento assinado eletronicamente por **Eliane Ferreira de Sousa, Analista em Ciência e Tecnologia**, em 20/12/2021, às 11:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 54, inciso II, da Portaria nº 06/2021 da Capes.



Documento assinado eletronicamente por **Joquebede dos Santos Antevere Silva, Auditor(a)-Chefe**, em 20/12/2021, às 11:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 54, inciso II, da Portaria nº 06/2021 da Capes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.capes.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.capes.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1602946** e o código CRC **9B880B85**.