

## **Relatório de Auditoria Operacional na Ação de Capacitação de Recursos Humanos para o Magistério**

**Processo nº:** 8812/2008 – TC

**Modalidade:** Avaliação de Programa

**Conselheiro Relator:** Getúlio Alves da Nóbrega

**Equipe de Auditoria:** José Monteiro Coelho Filho (Coordenador)

Cleyton Marcelo Medeiros Barbosa

Jandira Borges de Oliveira

Ricardo Barbosa Villaça

**Monitora:** Joilma Rodrigues Sant’anna (TCE/BA)

**Natal, janeiro/2009**



**Processo nº:** 8812 / 2008 – TC

**Conselheiro Relator:** Getúlio Alves da Nóbrega

**Unidade Jurisdicionada:** Secretaria de Estado da Educação e da Cultura

**Responsáveis:** Carlos Alberto de Souza Rosado

CPF: 074.571.034-49

Período: de 20/11/2003 a 23/06/2004

Francisco Vagner Gutemberg de Araújo

CPF: 517.598.704-63

Período: de 24/06/2004 a 01/07/2004

Wober Lopes Júnior

CPF: 202.334.694-00

Período: de 02/07/2004 a 06/01/2006

Hudson Brandão de Araújo

CPF: 007.940.314-04

Período: de 07/01/2006 a 07/02/2007

Ana Cristina Cabral Medeiros

CPF: 144.881.831-15

Período: de 08/02/2007 a 26/06/2008

Ruy Pereira dos Santos

CPF: 129.881.464-20

Período: desde 27/06/2008

**Ato de designação da equipe:** Portaria nº 013/2008 – GP/TCE, de 20 de fevereiro de 2008.

**Objetivo:** avaliar se a Secretaria de Educação está se instrumentalizando, de forma institucional e operacional, para o atendimento das necessidades de formação de professores do Ensino Fundamental, controlando os recursos aplicados nessas ações e disponibilizando os produtos necessários ao alcance de suas metas.

**Período abrangido pela auditoria:** 2004 a 2007

## **Agradecimentos**

Ao Corpo Dirigente do Tribunal de Contas do Estado e Diretores das Unidades do TCE, pelo apoio prestado à equipe de auditoria, possibilitando a participação em treinamento do PROMOEX em auditoria operacional em Brasília/DF, além do apoio necessário às atividades de trabalho.

À Coordenação da UEL/RN - PROMOEX, na pessoa da Sr<sup>a</sup> Ione Macêdo de Medeiros Salem, pelo apoio à equipe de auditoria nas diversas etapas do trabalho.

Ao Grupo Temático de Auditoria Operacional do PROMOEX, na pessoa do seu Coordenador, Senhor Vivaldo Ribeiro (TCE/BA), pela dedicação e empenho na realização do treinamento de excelente qualidade em auditoria operacional, além das orientações passadas para as equipes de auditorias dos diversos TC.

Ao TCE/BA pela disponibilização e à monitora da equipe, Joilma Rodrigues Sant'anna pelas orientações e incentivos a equipe para a elaboração desse relatório.

A valiosa colaboração dos diretores, coordenadores pedagógicos e professores das escolas do ensino fundamental da rede pública estadual do Rio Grande do Norte, verdadeiros heróis na labuta do seu ofício, que de forma muito solícita e participativa, prestaram informações essenciais à análise constante do presente relatório.

Às demais pessoas que direta ou indiretamente ajudaram para a realização desse trabalho.

## Resumo

Como produto de uma das ações consideradas prioritárias no âmbito do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros – PROMOEX foi definida a realização de Auditoria Operacional Piloto na função educação no âmbito de atuação de cada tribunal. Após levantamento feito pelos Tribunais de Contas, o Grupo Temático responsável pela capacitação em Auditoria Operacional decidiu que a auditoria seria realizada na ação relacionada à Formação de Professores do Ensino Fundamental.

A auditoria foi autorizada pela Decisão Nº 616/2008 – TC de 24 de julho de 2008, tendo a equipe sido designada por meio da Portaria Nº 013/2008 – GP/TCE, de 20 de fevereiro de 2008.

O objeto da presente auditoria, que é a capacitação continuada dos professores do ensino fundamental, está inserido na ação denominada no PPA 2004/2007 de CAPACITAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS PARA O MAGISTÉRIO (Ação 1328). Esta ação constitui-se em uma das duas que compõem o Programa 1802 – CAPACITAÇÃO E VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO, cujo objetivo é promover a formação continuada aos profissionais como condição para a melhoria da educação. A unidade administrativa responsável pela ação é a Secretaria de Estado da Educação e da Cultura (SEEC), ficando a coordenação técnica a cargo da Coordenadoria do Desenvolvimento Escolar (CODESE).

A auditoria foi orientada pelo objetivo de avaliar se a Secretaria de Educação está se instrumentalizando, de forma institucional e operacional, para o atendimento das necessidades de formação de professores do Ensino Fundamental, controlando os recursos aplicados nessas ações e disponibilizando os produtos necessários ao alcance de suas metas. Para atingir esse objetivo, foi prevista a análise de duas questões de auditoria:

- Questão 1: o planejamento e a implementação das ações de formação de professores em serviço apresentam vulnerabilidades que podem comprometer o adequado atendimento à demanda local e os resultados do processo de capacitação?
- Questão 2: existem adequados sistemas de monitoramento e de controle orçamentário/financeiro e operacional das ações de formação de professores implementados?

No objetivo de investigar as questões de auditoria, diante dos riscos encontrados, adotaram-se como estratégias metodológicas: a) reuniões técnicas com gestores e técnicos da Secretaria Estadual de Educação e Cultura; b) entrevista com especialista; c) revisão da legislação e de documentos técnicos; c) pesquisa amostral não probabilística com aplicação

de questionários estruturados, via Internet, aos professores beneficiários e aos gestores de escolas; d) visitas de estudo, com a realização de grupo focal com professores beneficiários; d) verificação de sistemas de controles internos; e) análise documental; f) consulta de dados secundários.

Constatou-se a inexistência e a precariedade das informações referentes ao planejamento da ação, bem como deficiências na gestão financeira e operacional que podem comprometer o adequado atendimento à demanda local e os resultados do processo de capacitação e, ainda, que a sistemática de controle e monitoramento apresenta deficiências, notadamente no que tange à avaliação de desempenho da ação.

Tendo em vista as constatações levantadas pelo relatório de auditoria e visando contribuir para a melhoria do desempenho da ação de formação continuada de professores, considerou-se oportuno recomendar à Secretaria de Estado de Educação e Cultura – SEEC a adoção de medidas no sentido de: a) contemplar nas atividades de planejamento a coleta de informações necessárias para a implantação da ação, tais como, mapeamento das necessidades de formação e hierarquização das prioridades; b) desenvolver um banco de dados informatizado que possibilite a sistematização de informações necessárias à implementação da ação; c) atualizar o regulamento da SEEC; d) fortalecer o processo de coordenação da ação; e) considerar a demanda de capacitação das séries finais do ensino fundamental; f) desenvolver instrumentos que permitam avaliar os impactos da ação, bem como revisar os instrumentos existentes de modo a realizar um monitoramento adequado.

Espera-se que a implementação das recomendações contribua para minimizar problemas que estão comprometendo ou podem vir a comprometer o alcance dos seus objetivos e a boa aplicação dos recursos públicos, além de fortalecer a efetividade da ação, uma vez que os aspectos considerados referem-se aos principais riscos inerentes à ação avaliada.

## Sumário

1.	Introdução.....	7
1.1.	Antecedentes.....	7
1.2.	Identificação do objeto da auditoria.....	9
1.3.	Objetivo e escopo da auditoria.....	9
1.4.	Estratégia metodológica.....	10
1.5.	Forma de organização do relatório.....	10
2.	Visão geral da ação auditada.....	11
2.1.	Relevância do tema.....	11
2.2.	Características operacionais.....	11
3.	Planejamento e organização das ações de formação de professores em serviço.....	12
3.1.	Diagnóstico da Demanda.....	15
3.2.	Estratégia de implementação.....	18
4.	Estrutura de controle.....	25
4.1.	Mecanismos de controle e de monitoramento.....	27
5.	Análise dos comentários do gestor.....	30
6.	Conclusão.....	30
7.	Proposta de encaminhamento.....	31

## 1. Introdução

### 1.1. Antecedentes

O enfoque em auditoria operacional, modalidade inserida nas atribuições dos tribunais de contas, é decorrente das exigências da sociedade e está prevista na Constituição Federal em seus arts. 70, *caput*, e 71, inciso IV, *c/c* 75, *caput*, senão vejamos:

Art. 70. A **fiscalização** contábil, financeira, orçamentária, **operacional** e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e **auditorias** de natureza contábil, financeira, orçamentária, **operacional** e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos **Tribunais de Contas dos Estados** e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

(grifos acrescidos)

Reflexo da reforma administrativa adotada pelo Estado Brasileiro, esse tipo de fiscalização acrescentou à visão estritamente econômico-financeira e legalista na aplicação dos recursos públicos outra, que prioriza a avaliação do cumprimento dos programas de governo e do desempenho das unidades e entidades jurisdicionadas ao Tribunal, no tocante aos seus objetivos, metas e prioridades, bem como quanto à alocação e o uso dos recursos disponíveis.

Em sintonia com essa realidade, alguns tribunais de contas, a começar pelo Tribunal de Contas da União, já vem realizando essa modalidade de auditoria, se inserindo no novo contexto de mudanças pelo qual passa a administração pública em busca de melhores resultados para a sociedade.

Tendo como objetivo central o fortalecimento do sistema de controle externo, através da integração nacional e da modernização dos Tribunais, foi criado o Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros - PROMOEX, contribuindo para a melhoria dos níveis de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade das ações de fiscalização e controle.

O PROMOEX considerou a realização das Auditorias Operacionais como uma das ações prioritárias no âmbito do Programa. Tanto assim, que constitui meta nacional a implantação de auditorias operacionais em pelo menos 75% dos tribunais de contas, até o exercício de 2009, conforme ANEXO A, Item III - Custo e Financiamento, Subitem 3.02, alínea "f", do Contrato de Empréstimo firmado com o BID.

Com o propósito de criar as condições para a realização de auditorias operacionais nos tribunais de contas brasileiros, mediante a capacitação dos profissionais que desenvolvem atividades auditoriais, e de cumprir a referida meta, que corresponde a 25 cortes de contas, elaborou-se o Programa Nacional de Capacitação em Auditoria Operacional.

Dessa forma, a presente auditoria também decorre desse processo de capacitação em Auditoria Operacional promovido pelo PROMOEX e coordenado pelo Instituto Rui Barbosa - IRB.

Ressalte-se, por oportuno, que o Plano Estratégico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte - TCE/RN, aprovado pela Resolução nº 016/2008, define como um dos seus objetivos estratégicos o de contribuir para a melhoria da gestão pública. Nesse sentido, o TCE/RN inicia essa atividade de avaliação de programas de governo com o objetivo de gerar informações para subsidiar o processo de responsabilização por desempenho e formular recomendações para aperfeiçoá-los.

Tendo em vista que a presente auditoria faz parte de um projeto piloto, buscou-se para seleção do objeto da auditoria definir um tema comum a todos os tribunais de contas participantes. Foi escolhido o tema “educação”, face sua importância para o nosso país, particularmente para o nosso estado, tendo em vista os vários problemas enfrentados nessa área e suas conseqüências na melhoria da qualidade de vida e para o desenvolvimento do nosso estado e país.

A importância da educação é realçada na legislação pátria a começar pela Constituição Federal:

Art. 6º São direitos sociais **a educação**, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

O tema se destaca, ainda, em diversas outras leis, a exemplo da Lei nº 9.394/96 (Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional) que estabelece o percentual mínimo das respectivas receitas na União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

Art 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.



Após levantamento prévio realizado por todos os Tribunais de Contas nos seus respectivos entes auditados, acerca de temas conexos, definiu-se como tema para a realização da presente auditoria a ação de capacitação continuada dos professores do ensino fundamental.

A presente fiscalização representa atuação inédita do TCE/RN no tema. A auditoria foi autorizada pela Decisão Nº 616/2008 – TC de 24 de julho de 2008, tendo a equipe de auditoria sido designada por meio da Portaria Nº 013/2008 – GP/TCE, de 20 de fevereiro de 2008.

## **1.2. Identificação do objeto da auditoria**

O objeto da presente auditoria, que é a capacitação continuada dos professores do ensino fundamental, está inserido na ação denominada no Plano Plurianual (PPA) 2004/2007 de **CAPACITAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS PARA O MAGISTÉRIO (Ação 1328)**. Esta ação constitui-se em uma das duas que compõem o Programa 1802 – **CAPACITAÇÃO E VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO**, cujo objetivo é “promover a formação continuada aos profissionais como condição para a melhoria da educação”. A unidade administrativa responsável pela ação é a Secretaria de Estado da Educação e da Cultura (SEEC), ficando a coordenação técnica a cargo da Coordenadoria do Desenvolvimento Escolar (CODESE). Os recursos investidos na ação financiaram as seguintes despesas: a) contratação de instituição de ensino ou instrutores; b) aluguel de espaço físico e instalações; c) material didático; d) bolsas para cobrir despesas de alimentação e deslocamentos.

## **1.3. Objetivo e escopo da auditoria**

A ação selecionada pelo TCE/RN justifica-se em virtude da importância do tema e dos levantamentos efetuados no âmbito dos Tribunais de Contas participantes da auditoria operacional piloto, que possibilitaram mapear riscos associados ao alcance dos objetivos da ação e a boa aplicação dos recursos públicos e detectaram oportunidades de agregar valor às ações relacionadas com a formação continuada de professores do ensino fundamental, com a melhoria de desempenho no gerenciamento, na execução e no controle dos resultados da ação.

A auditoria foi orientada pelo objetivo de avaliar se a Secretaria de Educação está se instrumentalizando, de forma institucional e operacional, para o atendimento das necessidades de formação de professores do Ensino Fundamental, controlando os recursos aplicados nessas ações e disponibilizando os produtos necessários ao alcance de suas metas.

Para atingir esse objetivo, foi prevista a análise de duas questões de auditoria:

– Questão 1: o planejamento e a implementação das ações de formação de professores em serviço apresentam vulnerabilidades que podem comprometer o adequado atendimento à demanda local e os resultados do processo de capacitação?

– Questão 2: existem adequados sistemas de monitoramento e de controle orçamentário/financeiro e operacional das ações de formação de professores implementadas?

#### **1.4. Estratégia metodológica**

No objetivo de investigar as questões de auditoria, diante dos riscos encontrados, adotaram-se como estratégias metodológicas: a) reuniões técnicas com gestores e técnicos da Secretaria Estadual de Educação; b) entrevista com especialista; c) revisão da legislação e de documentos técnicos; c) pesquisa amostral não probabilística com aplicação de questionários estruturados, via Internet, aos professores beneficiários e aos gestores de escolas; d) visitas de estudo, com a realização de grupo focal com professores beneficiários; d) verificação de sistemas de controles internos; e) análise documental; f) consulta de dados secundários.

Utilizou-se como critério para seleção das visitas de estudo o porte do município e o fato de ser sede de Diretoria Regional da Educação – DIREDE, o que facilitou a presença dos professores e o melhor aproveitamento do roteiro. No total, foram visitados 10 municípios (Natal, Santa Cruz, Currais Novos, Caicó, Umarizal, Pau dos Ferros, Apodi, Mossoró, Assu e Itajá).e consultados 126 professores e 1 diretor de DIREDE.

As limitações encontradas na realização do trabalho foram a não-apresentação de informações sistematizadas sobre a ação pela Secretaria de Estado da Educação e da Cultura (SEEC), a exemplo de dados cadastrais de professores cursistas, diagnóstico de necessidades, avaliações etc. Dessa forma não se pôde conhecer o universo dos professores alcançados pelas ações de formação durante todo o período, devendo o alcance do trabalho se limitar aos casos e situações investigadas.

#### **1.5. Forma de organização do relatório**

Além do Capítulo 1, que trata da Introdução, o presente relatório é composto por mais quatro capítulos. O Capítulo 2 apresenta uma visão geral da ação auditada, onde, além da contextualização do tema, são apresentadas informações sobre seus objetivos, forma de operacionalização e financiamento. No capítulo 3 analisa-se questão de auditoria relativa ao planejamento e à organização das ações de formação de professores em serviço e no capítulo 4 a sua estrutura de controle. O capítulo 5 apresenta um resumo da conclusão do trabalho com recomendações e proposta de encaminhamento para os devidos comentários do gestor responsável pela ação auditada.

## **2. Visão geral da ação auditada**

### **2.1. Relevância do tema**

O tema Formação de Professores encontra-se nos principais planos nacionais que norteiam a educação, como o Plano Nacional da Educação - PNE (2001) e o Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE (2007). Iniciativas nessa área apresentam-se como um dos principais indutores da melhoria da qualidade do ensino, principal desafio enfrentado pela Educação Básica.

Nesse sentido, há necessidade de investimentos na capacitação e atualização dos profissionais do ensino, considerando que muitos professores possuem uma formação deficitária tanto em nível de conteúdos como em planejamento e novas metodologias e técnicas de ensino. O processo permanente de desenvolvimento profissional a que os professores estão submetidos envolve a formação inicial e a formação continuada. A diferença essencial entre esses dois processos é que a formação continuada ocorre com o professor já no exercício de suas atividades. Concluir o magistério ou a licenciatura, portanto, é apenas uma das etapas do longo processo de capacitação que não pode ser interrompido.

Os programas de formação inicial devem proporcionar ao professor o domínio dos conhecimentos do seu campo de atuação, além da formação pedagógica necessária ao desempenho do magistério. Já a formação continuada assume a importância da atualização do professor, em decorrência de avanços tecnológicos e científicos. De acordo com o PNE a formação continuada dos profissionais da educação pública deverá ser garantida pelas secretarias estaduais e municipais de educação, cuja atuação incluirá a coordenação, o financiamento e a manutenção dos programas como ação permanente.

### **2.2. Características operacionais**

A Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental está inserida no Plano Plurianual 2004/2007 do governo do estado, aprovado pela Lei 8.472, de 12 de janeiro de 2004, na ação 1328 – Capacitação de Recursos Humanos para o Magistério, constante do programa 1802, relativo à Capacitação e Valorização dos Profissionais da Educação. O referido programa tem como objetivo “promover a formação continuada aos profissionais como condição para a melhoria da educação”. A ação em análise tem como meta a capacitação de 11.800 pessoas no ano de 2004 e 27.600 pessoas no período 2004/2007.

Verifica-se a continuidade da ação auditada no PPA 2008/2011, aprovado pela Lei 9.059 de 25 de janeiro de 2008, sob a classificação programática (ação) 13280 – Capacitação de Professores e Técnicos da Rede Estadual de Ensino, inserida no programa 1802, cujo objetivo é “promover a formação continuada dos profissionais da educação como forma de consolidar uma prática pedagógica integrada e integradora”.

Por sua vez, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) 1997/2007, também trata no seu item 6.3, da Qualificação e Valorização dos Profissionais da Educação, considerando três eixos básicos: formação inicial e continuada, condições adequadas de trabalho e Plano de Carreira, Cargos e Remuneração.

Para esse item o PDE estabelece como objetivo o de “promover a efetiva profissionalização do magistério, definindo os padrões de remuneração e qualificação, estabelecendo também a formação inicial e continuada, abrangendo a revisão dos currículos dos cursos médios e superiores de magistério e dos programas de capacitação dos profissionais da educação.” E como meta a “valorização social e profissional do magistério, a partir da formação inicial e continuada, preparando os profissionais para os desafios da modernidade e garantindo-lhes condições dignas e adequadas de trabalho e remuneração.”

Com relação ao tema o PDE estabelece que “estudos continuados, formação no trabalho e capacitação permanente devem ser apoiados e estimulados, visando ao crescimento contínuo dos recursos humanos que atuam na educação.” Traça como estratégias: a) Implantar programas de qualificação adequados à realidade educacional que requer a universalização do ensino com qualidade e de forma democrática; b) Estimular o desenvolvimento de projetos de capacitação em serviço para professores e especialistas da educação básica segundo sua atuação nos níveis e modalidades de ensino; c) Investir na capacitação de docentes através de cursos de aperfeiçoamento, atualização, especialização e em políticas de incentivo à pós-graduação, buscando apoio nas universidades e/ou instituições que trabalham na área de tecnologia educacional e educação à distância; d) Utilizar os recursos da educação à distância nos programas de capacitação dos professores, e; e) Promover treinamento de professores na utilização de recursos tecnológicos aplicados à Educação (TV, rádio, vídeo, informática e outros), com vistas à otimização do processo ensino-aprendizagem.

A SEEC, através da Coordenadoria de Desenvolvimento do Ensino (CODESE) é o órgão do governo responsável pela formulação, execução e acompanhamento de política educacional para o estado, devendo ainda propor e acompanhar a execução de política de capacitação para profissionais de educação da SEEC. A atuação junto às escolas se dá através de uma das 16 (dezesesseis) Diretorias Regionais da Educação (DIRED) com sede, respectivamente, nos municípios de Natal, Parnamirim, Nova Cruz, São Paulo do Potengi, Ceará-Mirim, Macau, Santa Cruz, Angicos, Currais Novos, Caicó, Assu, Mossoró, Apodi, Umarizal, Pau dos Ferros e João Câmara.

### **3. Planejamento e organização das ações de formação de professores em serviço**

Uma ameaça para a efetividade da ação diz respeito à falta de informação de grande parte dos agentes executores sobre as principais carências pedagógicas dos professores da rede pública que lecionam no ensino fundamental. A estrutura formal de gestão no âmbito da secretaria de educação vem dificultando a articulação e coordenação das ações. Verificou-

se ainda que as escolas e professores não participam adequadamente do processo de construção da demanda por capacitação.

As responsabilidades da secretaria de educação, na qualidade de agente executor da ação, não são adequadamente desempenhadas, tendo sido levantadas deficiências nas seguintes áreas de gestão: a) identificação das necessidades de seu corpo docente em relação à capacitação e treinamento; b) definição da programação e a maneira de execução dos cursos de formação; c) estabelecimento dos critérios de seleção dos professores a serem capacitados; d) viabilização das condições adequadas para a participação do professor no programa de formação.

Um dos riscos identificados pela auditoria trata do possível comprometimento da efetividade das políticas de formação continuada de professores em serviço, em virtude de fragilidades ou deficiências nos processos de planejamento estratégico (assim entendido como identificação do problema e definição de objetivos e metas) e de organização (que diz respeito à gestão operacional e financeira das ações). Ocorrendo essas situações no âmbito da Secretaria de Educação, aumenta-se a probabilidade de falta de aderência entre a concepção dos programas de capacitação em serviço e as necessidades de desenvolvimento de qualificações e competências junto aos professores da rede pública que lecionam no Ensino Fundamental.

A auditoria investigou se o planejamento e a implementação da ação de formação de professores em serviço apresentam vulnerabilidades que podem comprometer o adequado atendimento à demanda local e se existem adequados sistemas de controle e monitoramento da ação implementada.

Entre as bases normativas em que se assenta a Educação brasileira destacam-se a Constituição Federal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei n.º 9.394/1996), o Plano Nacional de Educação – PNE (Lei n.º 10.172/2001) e as Resoluções do Conselho Nacional de Educação. A LDB, no art. 87, § 3º, inciso III, ressalta o compromisso do Ministério da Educação em realizar, em parceria com estados e municípios, programas de formação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isto, os recursos da educação à distância. De acordo com o PNE, a formação continuada dos profissionais da educação pública deverá ser garantida pelas secretarias estaduais e municipais de educação, cuja atuação incluirá a coordenação, o financiamento e a manutenção dos programas como ação permanente.

O Regulamento da SEEC, no seu art. 2º, inciso IX, dispõe que compete à secretaria promover programas contínuos de aprimoramento e qualificação dos recursos humanos que atuam no sistema de ensino. Já o Plano Decenal da Educação 1997-2007 do Estado, no que se refere à qualificação e valorização dos profissionais de educação, enfoca a formação continuada, destacando entre outras estratégias “investir na capacitação de docentes através de cursos de aperfeiçoamento, atualização, especialização e em políticas de incentivo à pós-

graduação, buscando apoio nas universidades e/ou instituições que trabalham na área de tecnologia educacional e educação à distância”.

Planejar é a forma de programar e administrar o futuro, pensando nas conseqüências e adaptações à realidade e aos fatos físicos, orçamentários, financeiros e históricos que intervenham no decorrer de uma ação e que podem influenciar os resultados esperados.

Segundo o Manual de Elaboração do PPA 2008-2011<sup>1</sup> do Governo Federal, para o propósito de planejar e organizar ações de governo deve-se, inicialmente, diagnosticar os problemas que se pretende resolver, que são carências ou demandas de um grupo não satisfeitas, que, ao serem reconhecidas e declaradas pelo governo, passam a integrar a sua agenda de compromissos. O problema será tanto melhor compreendido quanto melhor delimitada for a sua incidência, inclusive em termos territoriais, já que um mesmo problema pode se apresentar de maneira diversa dependendo de onde está localizado. (...) a abordagem de problemas em escalas muito amplas (...) dificulta a identificação, hierarquização e o gerenciamento da implementação das possíveis soluções. As etapas seguintes de planejamento e organização tratam da definição de objetivos e metas, do montante de recursos disponível e da capacidade operacional das instituições envolvidas na execução das ações.

Em vista dos critérios definidos, a auditoria verificou como a Secretaria de Educação vem conduzindo o processo de planejamento e implementação das ações de formação de professores em relação aos seguintes pontos:

- a) Mapeamento com as necessidades de formação de professores (por série/ciclo, disciplina, conteúdo, etc.);
- b) Identificação espacial de onde se manifesta mais fortemente o problema (por escola, município, microrregião, etc.);
- c) Registros, banco de dados ou indicadores sobre a habilitação dos professores que atuam nas séries iniciais e nas séries finais do ensino fundamental;
- d) Registros ou banco de dados sobre o histórico de cursos e treinamentos em serviço recebidos pelo professor que leciona na rede pública de ensino;
- e) Conhecimento e utilização dos indicadores referentes à função docente do estado ou município, disponíveis no Sistema Integrado de Monitoramento do MEC (SIMEC), módulo PAR (Plano de Metas);
- f) Hierarquização das prioridades de formação;

---

<sup>1</sup> Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Manual de Elaboração: plano plurianual 2008-2011*. Brasília: MP, 2007.

- g) Plano municipal/estadual prevendo diretrizes, objetivos e metas relativas à formação de professores do ensino fundamental;
- h) Identificação das ações e dotações orçamentárias destinadas à formação de professores, destacando a participação da União e do estado no período de 2004 a 2007;
- i) Comparativo da previsão de gasto (PPA e LOA) com o que realmente foi aplicado (Créditos Liquidados), no período de 2004 a 2007;
- j) Mecanismo usado para promover a formação de professores (convênios; contratação; oferecida por técnicos da própria secretaria; sob a coordenação da direção da escola; etc.);
- k) Critérios de distribuição das vagas, de seleção dos beneficiários e de participação no curso (edital, convocatória, etc.);
- l) Divulgação dos cursos;
- m) Incentivos e condições oferecidas para o professor participar do programa de formação (liberação do trabalho, viabilização de transporte, promoção funcional, gratificação, etc.);
- n) Processo de articulação da secretaria estadual com o MEC e com Instituições de Ensino Superior para oferta de programas de formação de professores;
- o) Estrutura administrativa e processo de coordenação das ações de formação de professores, com percepção de deficiências/ fragilidades organizacionais e de recursos humanos e materiais.

No intuito de verificar se o gestor dispõe de informações necessárias para planejar suas atividades de formação de professores foram realizadas entrevista estruturada com dirigente e técnicos da Secretaria de Educação e aplicação de questionário com diretor de escola, além de terem sido requisitados registros administrativos e informações diversas, inclusive dados orçamentários e financeiros do sistema informatizado do Governo Estadual.

### **3.1. Diagnóstico da Demanda**

Planejar exige o embasamento de dados e informações fidedignas e confiáveis. Dentro da etapa de diagnóstico, pensar na demanda é o momento em que o gestor da ação define o público-alvo e levanta suas necessidades de formação. A idéia é entender o que baliza a ação. Considerando que os recursos públicos são limitados perante a demanda da sociedade, é necessário que se faça um adequado planejamento a fim de maximizar os resultados almejados.

Durante a execução dos trabalhos de auditoria constatou-se a **inexistência e a precariedade das informações referentes ao planejamento da ação de capacitação de**

**professores.** O fato da Secretaria não estar realizando as atividades de planejamento de forma adequada é um dos principais fatores para a manutenção desta situação. A ausência de um banco de dados que disponibilize informações sistematizadas também contribui para a condição identificada.

A permanência do cenário encontrado contribui para um planejamento deficiente da ação e a possibilidade de executá-la de forma incorreta ou inadequada. De acordo com pesquisa realizada junto aos diretores de escola, para 56,25% as necessidades de formação da escola em que atuam não são atendidas. Além disso, 53,13% discordam ou discordam parcialmente que são priorizados para participar dos cursos de formação os professores das escolas com pior desempenho.

No PPA 2004/2007 consta o Programa 1802 – Capacitação e Valorização dos Profissionais da Educação, com duas ações 1328 – Capacitação de Recursos Humanos para o Magistério (Professores e Monitores) e 1330 – Capacitação de Dirigentes e Técnicos.

O PPA não detalha os recursos orçamentários por ação, apenas apresenta que o gasto previsto no quadriênio para o programa é de R\$ 11.753.000,00. Além disso, traz apenas as metas físicas: 27.600 pessoas capacitadas no quadriênio, para a ação 1328. Outro aspecto observado foi que a ação engloba a capacitação dos recursos humanos para o magistério, não sendo possível identificar especificamente o segmento objeto da auditoria, que são os professores do ensino fundamental.

Durante a fase do planejamento de auditoria, a SEEC informou que a ação é iniciada com o levantamento das demandas nas DIRED - Diretorias Regionais de Educação e Cultura. No intuito de verificar se o gestor dispõe de informações necessárias para planejar suas atividades de formação de professores, foram requisitadas, em 21 de agosto de 2008:

- a) mapeamento com as necessidades de formação de professores (por série/ciclo, disciplina, conteúdo etc.);
- b) identificação espacial de onde se manifesta mais fortemente o problema (por escola, município, microrregião etc.);
- c) banco de dados ou indicadores sobre a habilitação dos professores que atuam nas séries iniciais e nas séries finais do ensino fundamental;
- d) registros sobre o histórico de cursos e treinamentos em serviço recebidos pelo professor que leciona na rede pública de ensino;
- e) hierarquização das prioridades de formação.



Até o encerramento dos trabalhos, os dados não foram apresentados, exceto quanto aos registros de cursos e treinamento em serviço. No entanto, as informações encaminhadas não estão consolidadas, não permitindo a auditoria verificar, afora o projeto “Formação do Prazer em Ler”, a unidade escolar a que pertence o profissional capacitado, restringindo-se a apresentar o nome dos professores e em alguns casos apenas as DIREED contempladas. À exclusão do projeto “Mediadores de Leitura”, carece de dados de identificação mais detalhada do profissional capacitado, a exemplo de endereço, telefone, e-mail, graduação, cargo, não dimensionando, assim, o perfil dos recursos humanos envolvidos.

Vale ressaltar que dos diretores pesquisados, 53,91% concordam ou concordam parcialmente que existem na escola em que atuam ou na SEEC registros ou banco de dados com escolaridade e o histórico de cursos e treinamentos em serviço recebidos pelo professor que leciona na rede pública de ensino fundamental.

De forma a ouvir a opinião dos diretores de escolas sobre o levantamento da demanda, foi questionado se a escola em que atuam possui diagnóstico das carências de capacitação dos seus professores e um plano de priorização de tais carências. Dos questionários aplicados, 44,53% e 65,63% discordam ou discordam parcialmente da primeira e da segunda questão, respectivamente. Não obstante tais respostas, 50,78% dos diretores concordam ou concordam parcialmente, que, dentre os professores da escola em que atuam foram capacitados aqueles que se encontrava com maiores carências de capacitação.

Quanto ao processo de definição da programação dos cursos de capacitação, a pesquisa indicou que 60,16% dos diretores discordam ou discordam parcialmente que a opinião da sua escola é considerada.

O não-atendimento da requisição da auditoria, efetuada em 21 de agosto de 2008, e as respostas apuradas através dos questionários aplicados junto aos diretores indicam que informações básicas para a realização de um planejamento adequado não estão sendo coletadas.

Foi solicitado a SEEC o Plano Estadual prevendo as diretrizes, objetivos e metas relativas à formação de professores do ensino fundamental. A Secretaria encaminhou o Plano Decenal da Educação 1997/2007. Neste documento constam objetivos, metas e estratégias, entretanto não são apresentadas as diretrizes e a meta existente não é quantificável, conforme descrito a seguir:

- Valorização social e profissional do magistério, a partir da formação inicial e continuada, preparando os profissionais para os desafios da modernidade e garantindo-lhes condições dignas e adequadas de trabalho e remuneração.

De acordo com LUFT (2000, 247)<sup>2</sup>, diretriz é uma linha que regula o traçado de um caminho, é norma de conduta, orientação, diretiva. A ausência de diretrizes compromete o planejamento e, conseqüentemente, as metas.

Diante do exposto e considerando as oportunidades de melhorias futuras no processo de planejamento da ação, a auditoria recomenda:

- a) Contemplar nas atividades de planejamento a coleta de informações necessárias para a implantação da ação, tais como mapeamento das necessidades de formação e hierarquização das prioridades;
- b) Desenvolver um banco de dados informatizado que possibilite a sistematização das informações necessárias para o planejamento da ação.

Espera-se com a implementação das recomendações propostas a melhoria no planejamento da ação.

### **3.2. Estratégia de implementação**

Para implementar efetivamente uma política de formação de professores, o estado deve ter diretrizes, programas, recursos e estrutura de gestão destinados a tal objetivo. De maneira a financiar essa política, a Secretaria Estadual de Educação deverá contar com alocação de recursos específicos para essa finalidade, sejam eles provenientes do orçamento federal ou estadual ou de fontes externas. É importante analisar o comportamento de cada uma dessas parcelas de financiamento ao longo do tempo, e suas possíveis causas e conseqüências. O objetivo é entender como estão sendo conduzidas as ações de formação, considerando a formulação da política, a estruturação das áreas responsáveis pela sua execução, os procedimentos administrativos e de coordenação, a qualificação das equipes técnico-administrativas, as ações e recursos orçamentários e não orçamentários, o desempenho físico-financeiro e a divulgação de critérios transparentes para participação nos eventos de capacitação.

A auditoria constatou deficiências na gestão financeira e operacional da ação de formação de professores que podem comprometer o adequado atendimento à demanda local e os resultados do processo de capacitação. Tais deficiências são ocasionadas pela fragilidade no gerenciamento e controle dos recursos orçamentários e na coordenação do processo de implementação da ação e pela inexistência de informações sistematizadas que permitam uma adequada tomada de decisões. Outro fator que concorre para este cenário é a inexistência de uma política específica de formação continuada para professores do ensino fundamental.

---

<sup>2</sup> LUFT, Celso Pedro. Minidicionário Luft. Editora Ática, 2000, 20ª edição

No que tange à gestão orçamentária e financeira, com o objetivo de identificar os recursos alocados à ação, foram requisitadas à SEEC informações acerca da execução orçamentária e financeira. A tabela a seguir apresenta o comparativo entre os gastos previstos, atualizados e realizados no período compreendido entre 2004 e 2007.

Quadro I – Comparativo de despesas 2004, 2005, 2006, 2007

Ano	Autorizado (A)	Atualizado (B)	% B/A (C)	Empenhado (D)	% D/B (E)	Liquidado (F)	Pago (H)
2004	2.839.000	6.194.284	218,1%	4.164.976	67,2%	4.164.976	4.164.976
2005	3.438.000	7.874.821	229%	5.963.012	75,7%	5.854.369	5.735.576
2006	3.438.000	9.098.277	264,6%	6.688.416	73,5%	6.658.735	6.641.220
2007	5.041.000	12.434.352	246,6%	2.844.696	22,8%	2.694.696	2.693.796
TOTAL	14.756.000	35.601.734	241%	19.661.100	55,2%	19.372.776	19.235.568

Fonte: Fundo Estadual da Educação (FEE).

Da análise dos dados apresentados, constatou-se a ocorrência de baixo nível de execução orçamentária da despesa no exercício financeiro de 2007 visto que apresentou um índice de 22,8%. Verificou-se, ainda, a atualização dos créditos inicialmente consignados em percentuais de até mais de 200%, sem a correspondente execução destes valores.

Quanto à gestão operacional da ação, na fase de planejamento dos trabalhos de auditoria, foi apresentado o Regulamento da Secretaria de Estado da Educação, da Cultura e dos Desportos. Neste documento, a auditoria identificou as unidades envolvidas na ação auditada, com as suas respectivas atribuições:

a) Assessoria Técnica e de Planejamento – ATP:

- Produzir e manter atualizadas as informações técnicas relativas a aspectos educacionais sobre forma de indicadores para subsidiar a elaboração de políticas, planos e programas educacionais;
- Coordenar e compatibilizar a elaboração de programas e projetos específicos da SECD, de forma a garantir o cumprimento da política educacional;

b) Coordenadoria de Desenvolvimento Escolar – CODESE

Responsável pela formulação, execução e acompanhamento da política educacional. Dentre as atribuições desta Coordenadoria, destacam-se:

- Coordenar, acompanhar e avaliar os programas, projetos e ações na área pedagógica;
- Definir e acompanhar a execução dos projetos de investimento na área pedagógica da SECD;
- Propor e acompanhar a execução da política de capacitação para os profissionais de educação da SECD

A CODESE compõe-se de 05 subcoordenadorias, dentre as quais a Subcoordenadoria de Educação Básica e Educação Profissional - SUEBEP, cujas atribuições estão relacionadas à ação objeto da auditoria.

c) Subcoordenadoria de Educação Básica e Educação Profissional (SUEBEP):

- Definir e executar ações de capacitação continuada;
- Elaborar, atualizar e coordenar os programas de capacitação e qualificação continuadas de docentes e técnicos educacionais da rede estadual de ensino.

d) Diretorias Regionais de Educação Cultura e Desportos (DIRED):

- Incentivar a realização de seminários, encontros, semanas pedagógicas e outras atividades semelhantes com vistas à contínua atualização de educadores, gestores e equipes escolares.

Em pesquisa realizada no *site* da Secretaria ([www.educacao.rn.gov.br](http://www.educacao.rn.gov.br)), a auditoria não identificou a SUEBEP e observou a existência de três subcoordenadorias, a seguir relacionadas, não previstas no regulamento:

- Subcoordenadoria de Educação Fundamental – SUEF;
- Subcoordenadoria do Ensino Médio – SUEM;
- Subcoordenadoria de Educação Profissional – SUEP.

Entretanto, não consta no referido *site* as atribuições das referidas Subcoordenadorias.

Diante do exposto, contactou-se a divergência entre a estrutura administrativa descrita no Regulamento da Secretaria apresentado ao TCE/RN e a que se apresenta de fato, inclusive quanto à própria denominação da unidade, que já foi desmembrada em Secretaria da Educação e Cultura e Secretaria do Esporte e Lazer.

Foram encaminhados, ainda, pela SEEC, documentos relativos aos projetos desenvolvidos na área de formação de professores. Da análise destes documentos, foi constatado que as capacitações dos professores estão inseridas em projetos voltados para a superação dos principais problemas existentes no estado na área de educação (baixo rendimento escolar, distorção idade-série etc.) e, por conseguinte, os professores são capacitados.

A formação continuada não deve se restringir à ação compensatória de fragilidades da formação inicial. De acordo com o Plano Decenal da Educação do Estado, “estudos continuados, formação no trabalho e capacitação permanente devem ser apoiados e

estimulados, visando ao crescimento contínuo dos recursos humanos que atuam na educação”. As capacitações ofertadas no âmbito dos projetos voltados à melhoria do aprendizado, de fato, constituem-se de capacitação continuada, visto que, por meio deles os professores têm acesso a novas metodologias que podem aprimorar o seu desempenho profissional, no entanto, a concepção de formação continuada não se restringe a esta dimensão.

A auditoria observou que a realização das capacitações ocorre, em sua maioria, mediante parcerias do Estado com o Ministério da Educação e outras instituições. A fim de verificar a instrumentalização da ação sob exame, foram requisitadas, em 21 de agosto de 2008, à Secretaria de Educação, conforme documentos acostados às fls. 37/39 dos autos, as informações a seguir relacionadas, que não foram apresentadas até o encerramento dos trabalhos:

- a) convênios, contratos ou outros mecanismos utilizados para promover a formação dos professores;
- b) critérios de distribuição de vagas, de seleção dos beneficiários, de divulgação e de participação nos cursos;
- c) processo de articulação da SEEC com o MEC e com instituições de ensino superior para a oferta de programas de formação de professores;
- d) estrutura administrativa e processos de coordenação das ações de formação de professores.

Em entrevistas realizadas na SEEC, a auditoria foi informada da implantação, em 2005, da Rede de Formadores do Ensino Fundamental – REDEF, com o objetivo de descentralizar as ações de formação da Subcoordenadoria de Ensino Fundamental. A referida rede é formada por 160 técnicos das 16 DIREDE, os quais são capacitados originalmente, ficando responsáveis pela multiplicação das capacitações junto às escolas. Nos grupos focais realizados, os professores informaram que em alguns cursos os formadores não atendem às expectativas, tendo sido questionado o critério de seleção destes formadores. A SEEC, por sua vez, informou que estes são selecionados de acordo com a afinidade com o tema a ser desenvolvido.

Quanto aos critérios para distribuição de vagas, em entrevistas realizadas na SEEC, informou-se que são definidos para cada curso ofertado, no entanto, não estão normatizados. Da análise dos documentos referentes aos projetos de capacitação apresentados, a auditoria não identificou como são distribuídas as vagas para participação nos cursos de formação. Exceto o Projeto “Alfa e Beto”, implementado pela SEEC em parceria com o instituto Alfa e Beto com o objetivo de assegurar a efetiva alfabetização das crianças do 1º ao 2º anos do ensino fundamental, o qual foi destinado aos vinte e um municípios que apresentaram os menores índices de desenvolvimento da educação básica

(IDEB/2006). Porém, mesmo neste caso, o critério não foi atendido, conforme descrito no capítulo referente ao controle e monitoramento.

No que se refere aos critérios de seleção dos professores que serão capacitados, foi informado pela SEEC que o curso já indica o perfil dos professores. Normalmente, o curso é voltado para todo o universo de determinado estrato, como por exemplo, todos os professores de 1<sup>a</sup> a 5<sup>a</sup> série. Esta informação foi ratificada durante a realização dos grupos focais com os professores.

Quanto à adequação e à transparência dos critérios de seleção para participação nos cursos ofertados, dos 391 professores pesquisados, 334 informaram que os critérios estavam claros e foram divulgados, o que foi corroborado pelos diretores das escolas, uma vez que 53,13% dos pesquisados concordaram ou concordam parcialmente que os critérios são de conhecimento dos professores. Entretanto, 65,63% dos diretores concordam ou concordam parcialmente que há necessidade de melhorar tais critérios.

De acordo com os diretores, os critérios adotados pela escola em que atuam para selecionar os professores que deverão participar de curso de formação são: interesse do professor, maior carência pedagógica e indicação.

Durante a realização dos grupos focais, os professores informaram que são comunicados a respeito dos cursos através da escola, que, por sua vez, recebem a informação da DIREN por ofício ou por telefone. Quanto à responsabilidade pela divulgação dos cursos de capacitação no âmbito da escola, 71,88% dos diretores responderam que lhes compete esta atribuição. Foi questionado aos diretores se a sistemática de divulgação dos cursos é eficaz e 40,63% concordam, entretanto 39,06% discordam, indicando que em alguns locais é possível que esta sistemática não esteja atingindo todos os interessados de forma objetiva e transparente.

Da análise da tabulação dos questionários, observou-se que 280 professores foram informados do curso de formação pela própria escola e 87 por outros professores, informação ratificada pelos diretores de escola, visto que 71,88% concordam que a responsabilidade pela divulgação no âmbito da escola é deles.

Durante os grupos focais, os professores informaram, também, que, na maioria das vezes, a comunicação é intempestiva. Houve relatos de que quando são avisados, o curso já tem sido iniciado, ou de que tomam conhecimento do curso quando estão chegando para o trabalho, que naquele dia participarão de capacitação. Em entrevistas realizadas, a DIREN confirmou que a SEEC informa sobre a realização dos cursos de forma intempestiva.

Outro ponto de melhoria da gestão identificado refere-se à divulgação do conteúdo programático a ser ministrado antes de iniciar o curso, uma vez que 46,88% dos diretores informaram que isso foi feito, enquanto que 35,94% responderam que não. Nos grupos

focais realizados com os professores foi destacado que muitas vezes eles só tomam conhecimento do conteúdo no próprio curso.

No que concerne aos incentivos e condições ofertados aos professores para participação no programa de formação, 50% dos diretores pesquisados concordam que a Secretaria de Educação ou a escola em que atuam proporcionam algum incentivo ou condição, como liberação do trabalho, viabilização de transporte, diária etc. e 39,06% discordam.

De acordo com os diretores, os cursos de capacitação são oferecidos no horário de trabalho (81 respostas) ou nos finais de semana (72 respostas). Por sua vez, 202 professores informaram que os cursos foram oferecidos em horário distinto ao que eles trabalham, 134 tiveram cursos no horário de trabalho e 118 nos finais de semana.

Nos grupos focais realizados com os professores, foi relatado que, embora o curso seja oferecido em turno distinto ao que trabalham (contra-turno), a maioria ensina em outras escolas, o que dificulta ou impossibilita a sua participação nos cursos oferecidos. A múltipla jornada de trabalho foi citada, ainda, pelos diretores como o segundo maior motivo que dificulta a participação dos professores nas capacitações oferecidas, seguido da baixa motivação e interesse. O motivo mais citado pelos diretores foi o pouco incentivo financeiro.

Outra dificuldade relatada pelos professores, durante os grupos focais realizados, foi a concentração dos cursos em determinado período, havendo relatos de que a maioria dos cursos ocorrem no final do ano e que alguns cursos voltados para o mesmo público-alvo ocorrem no mesmo período o que prejudica a participação do professor, já que tem que escolher um deles.

De acordo com questionários aplicados aos professores, as razões que motivam ou motivaram a participação em cursos de formação foram aperfeiçoamento profissional e gratificação financeira/promoção. Apesar de o aperfeiçoamento profissional ter sido o motivo mais citado pelos professores, durante os grupos focais foi destacado que a SEEC prioriza as ações de formação para professores das séries iniciais. Este fato foi constatado pela auditoria, tendo em vista que das capacitações oferecidas no âmbito dos treze projetos educacionais apresentados pela SEEC, dez são voltados para professores das séries iniciais, conforme demonstrado a seguir. Isto reforça a inexistência de uma política específica voltada para a capacitação de professores do ensino fundamental.

Quadro II – Relação de projetos de capacitação para professores do ensino fundamental

Projeto	Objetivo	Público-alvo da capacitação
Ampliação do ensino fundamental <sup>(1)</sup>	Promover a formação de professores e apoio pedagógico das escolas, focando a reorganização curricular e a avaliação do desempenho escolar.	Alunos e professores do ensino fundamental. <sup>(2)</sup>
Cultura do RN	Formar hábitos, atitudes e valores que contribuam na construção da identidade de cada cidadão norterriograndense.	Alunos e professores das séries iniciais.
Mediadores de Leitura <sup>(1)</sup>	Fomentar a leitura de maneira lúdica, prazerosa e como exercício de promoção da cidadania.	Alunos e professores das séries iniciais.
O Prazer em ler	Apoiar projetos de promoção à leitura, implementando espaços apropriados, organizados, estruturados e criativos para a prática da leitura crítica.	Alunos e professores das séries iniciais.
Pró-letramento <sup>(1)</sup>	Melhorar a qualidade da aprendizagem em leitura/escrita e matemática nas séries/anos iniciais do ensino fundamental.	Alunos e professores das séries iniciais.
Programa Alfa e Betó	Destina-se à alfabetização de crianças dos primeiros anos do ensino fundamental.	Alunos e professores das séries iniciais.
Literatura e Alfabetização	Alfabetização de crianças a partir de textos literários sob a intervenção dialógica do professor.	Alunos e professores das séries iniciais.
Agenda Potiguar	Planejar, acompanhar e mobilizar a sociedade e os educadores do RN sobre a alfabetização de crianças de 6 a 8 anos de idade matriculados na rede pública.	Alunos e professores das séries iniciais.
Virtus Letramento	Melhorar o desenvolvimento de competências e habilidades de leitura, escrita e cálculo matemático dos alunos da escola pública, além de alfabetizá-los a partir de uma linguagem tecnológica.	Alunos e professores das séries iniciais.
Correção do Fluxo Escolar <sup>(1)</sup>	Combater a defasagem idade/ano na rede estadual de ensino.	Alunos e professores das séries finais.
Aceleração da aprendizagem <sup>(1)</sup>	Combater a defasagem idade/ciclo na rede estadual de ensino.	Alunos e professores das séries iniciais.
Vamos cuidar do Brasil com as escolas <sup>(1)</sup>	Formação continuada de professores e alunos em educação ambiental.	Alunos e professores do ensino fundamental. <sup>(2)</sup>
Educanvisa	Formação de professores em vigilância sanitária com enfoque na propaganda e uso racional de medicamentos.	Alunos e professores das séries iniciais.

Fonte: Documentos encaminhados pela SEEC.

(1) Projetos conveniados com o MEC

(2) Não foi possível identificar se o projeto se destina às séries iniciais ou finais do ensino fundamental.



Considerando-se as oportunidades de melhoria identificadas pela auditoria na implementação da ação e no intuito de aperfeiçoar este processo, são propostas as seguintes medidas:

- a) Desenvolver um banco de dados informatizado que possibilite a sistematização de informações necessárias à implementação da ação;
- b) Atualizar o regulamento da Secretaria;
- c) Fortalecer o processo de coordenação da ação, mediante a adoção das seguintes práticas:
  - Sistemática de divulgação mais eficiente, de modo que os professores sejam informados sobre a realização dos cursos tempestivamente;
  - Melhoria dos critérios de seleção dos professores para participação nos cursos ofertados, mormente com relação aos professores formadores;
  - Consideração, na implementação dos cursos, dos fatores levantados pela auditoria como comprometedores da participação dos professores, especialmente: múltipla jornada de trabalho e concentração dos cursos no mesmo período;
  - Desenvolvimento de estratégias de motivação dos professores à efetiva participação nos cursos.
- d) Considerar a demanda de capacitação das séries finais do ensino fundamental.

Espera-se que a implementação pelo gestor da ação das recomendações da auditoria proporcione a melhoria da coordenação da ação de formação de professores e a formalização da estrutura administrativa atual, possibilitando a delimitação de responsabilidades. Tais recomendações poderão também contribuir para o adequado atendimento à demanda dos professores e a efetiva implementação do processo de capacitação.

#### **4. Estrutura de controle**

Constatou-se desconhecimento pelos gestores da ação quanto à efetividade da capacitação recebida pelo professor para melhorar/transformar a realidade e as condições de sua atuação profissional. Além disso, não há previsão no modelo lógico da ação para a coleta de dados sobre o perfil dos beneficiários e percepção sobre a qualidade do programa de formação ministrado. A ausência dessas informações afeta o processo de tomada de decisão, impede a prestação de contas à sociedade sobre os resultados da ação de governo, além da possibilidade de gerar desperdícios de recursos em virtude da geração de despesas com baixa utilidade social.

O modelo lógico da ação não previa uma avaliação de sua efetividade, tampouco a construção de outros indicadores de desempenho. Os dados de diagnóstico de situação prévia, condição básica para qualquer avaliação, em regra não foram coletados, ou seja, não há como trabalhar com um marco zero em relação à situação do professor antes de sua participação no curso. Ficou demonstrado que os procedimentos de supervisão adotados pelas áreas fins, no curso do seu fluxo operacional, são insatisfatórios ou inadequados. Por fim, constatou-se que as informações necessárias para realizar o acompanhamento orçamentário e financeiro das ações de formação de professores não estão disponíveis de forma simples e transparentes, dificultando a atuação dos órgãos de controle.

Além do planejamento, que trata de um conjunto de ações coordenadas e orientadas ao alcance dos objetivos da ação de formação de professores, a auditoria identificou um segundo fator de risco, que está associado ao controle. A falta de mecanismos compatíveis e harmonizados com o processo de controle da ação aumenta a probabilidade de que esse instrumento de gestão apresente deficiências relacionadas à falta de: estabelecimento de padrões de desempenho; manutenção de registros de processos; monitoramento da aplicação financeira dos recursos; avaliação dos resultados alcançados frente aos compromissos assumidos; e adoção de medidas corretivas.

Tendo em vista esse risco, a auditoria sinalizou quatro propostas de investigação:

- a) Estrutura administrativa e processo de supervisão das ações de formação de professores, com a percepção de deficiências/fragilidades organizacionais e de recursos humanos e materiais;
- b) Normas, rotinas e instrumentos utilizados pela gerência para acompanhar o andamento das atividades de formação de professores implementadas;
- c) Atributos do sistema de controle das ações de formação de professores (disponibilização de dados orçamentários/financeiros; levantamento das dificuldades que os professores sentiram na capacitação; elaboração de relatórios sobre as atividades de formação de professores desenvolvidas; monitoramento da aplicação dos recursos e do cumprimento das metas; acompanhamento da frequência dos cursistas; e controle da produção e distribuição do material didático);
- d) Incidência de falhas apontadas em programas de formação anteriores.

O Plano Decenal da Educação 1997/2007 estabelece no capítulo 8, que trata dos mecanismos de avaliação, que “a avaliação da política educacional será estabelecida a partir do acompanhamento sistemático dos programas e projetos educacionais que mobilizam o gerenciamento político, pedagógico e administrativo das Secretarias de Educação e das Unidades Escolares.”

Foram utilizados como procedimentos de coleta de dados a pesquisa de documentos e registros oficiais e a entrevista estruturada. Na pesquisa documental foi consultado o PPA 2004/2007, o Plano Decenal da Educação 1997/2007, Relatórios Anuais das Atividades da SEEC, Regulamento da SEEC, Agenda da Educação RN, Plano de Ações Articuladas - PAR da SEEC e documentos avulsos sobre projetos relativos à Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental. As entrevistas foram feitas com professores beneficiários, diretores de escola e dirigentes e técnicos da SEEC e de algumas DIREED. Além disso, foram enviados questionários para diretores e professores através de e-mail para as DIREED e realizados grupos focais com professores em algumas DIREED.

#### **4.1. Mecanismos de controle e de monitoramento**

Por definição, controle é uma das funções que compõem o processo administrativo. A função controlar consiste em averiguar se as atividades efetivas estão de acordo com as atividades que foram planejadas.

As atividades de controle são parte integrante e obrigatória das etapas que compõem o ciclo de gestão da ação governamental e visam subsidiar a tomada de decisão que se efetua em cada uma das etapas subsequentes à avaliação, assegurando um processo sistemático de aperfeiçoamento de toda a gestão pública. O gestor deve manter transparência e acessibilidade às informações sobre a execução dos recursos orçamentários e os resultados das ações de formação de professores. Em auditorias de natureza operacional, a avaliação dos procedimentos dos controles internos relativos aos processos de implementação de programas governamentais mostra-se relevante para a identificação de problemas que comprometem a eficiência, eficácia, efetividade e economicidade das ações públicas. A idéia é entender como o órgão gestor vem controlando as ações de formação de professores.

Segundo Phil Bartle (apud Leando Chu), monitoramento são a observação e o registro regular das atividades de um projeto ou programa. É um processo rotineiro de acúmulo de informações em todos os seus aspectos. Monitorar é checar o progresso das atividades, ou seja, uma observação sistemática e com propósitos. É também dar um retorno sobre o projeto a seus colaboradores, implementadores e beneficiários.

A auditoria constatou que a sistemática de controle e monitoramento da ação apresenta deficiências causadas pelo exercício inadequado dessas atividades por parte das unidades responsáveis no âmbito da SEEC. Tais deficiências também decorrem da ausência de um diagnóstico das necessidades de capacitação e da não-previsão de avaliação da efetividade e de indicadores de desempenho no modelo da ação.

Em decorrência dos problemas detectados com o monitoramento e o controle poderá ocorrer o comprometimento do processo de tomada de decisão para resolução dos problemas existentes, o desconhecimento quanto ao alcance dos objetivos da ação e dificuldade em identificar as responsabilidades.

Na fase de planejamento da auditoria foram apresentados documentos relativos aos projetos desenvolvidos pela SEEC conforme descrito no item 3.2 deste relatório. Após a análise da auditoria, restou evidenciado que não há padronização dos relatórios de monitoramento, no sentido de trazer informações essenciais ao acompanhamento dos projetos, e nem todos possuem este instrumento. Além disso, as informações apresentadas mostraram-se frágeis e insuficientes, visto que:

- Não são apresentadas as falhas levantadas durante os trabalhos e as conseqüentes providências adotadas para correção destas falhas. Vale ressaltar que no relatório do projeto “Alfa e Beto” são descritos os principais problemas com os devidos encaminhamentos: infra-estrutura inadequada das escolas, baixa frequência dos alunos, o tempo disponível para os professores estudarem não é suficiente, professores que não obedecem a seqüência didática;
- Nos relatórios são mencionados que devem ser anexados, dentre outras informações, o marco lógico ou projeto básico, entretanto, tais peças não foram apresentadas, como no caso do projeto “Classe de Aceleração da Aprendizagem”;
- Não apresentam o que foi realizado, quantos professores foram capacitados, sendo apresentadas poucas informações que não evidenciam o monitoramento, a exemplo do projeto “Ampliação do Ensino Fundamental de 8 para 9” anos e “Classes de Aceleração da Aprendizagem”;
- São criados modelos de Mapa de Monitoramento, porém, os apresentados pela SEEC não estavam preenchidos, como por exemplo, o projeto “Vamos Cuidar do Brasil com as Escolas”.

A auditoria observou que nos cronogramas de atividades integrantes de alguns relatórios dos projetos de capacitação, o monitoramento é realizado de forma pontual e não como uma atividade de gestão interna e contínua. Cite-se como exemplo o projeto “Alfa e Beto” que contemplou monitoramento em apenas dois meses ao final do ano, embora o projeto tenha se desenvolvido entre maio e dezembro de 2007 e o projeto “Mediadores de Leitura”, que contemplou monitoramento apenas nos meses de julho e agosto do ano de 2007, enquanto que a implementação deu-se entre agosto de 2005 a setembro de 2007.

Foi verificado, ainda em relação ao “Alfa e Beto”, que este projeto destinava-se aos 21 municípios com menor Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB/2006, entretanto as capacitações foram realizadas com professores de escolas vinculadas as DIRED cujos municípios não se enquadram no critério estabelecido. Como exemplo pode ser mencionada a capacitação de 274 professores da 1ª DIRED, que abrange os municípios de Natal (3,15), Macaíba (2,5), Extremoz (2,8) e São Gonçalo do Amarante (2,7). A média dos 21 menores IDEBs municipais do Estado fica em torno de 1,90, tomando por base os índices do IDEB relativo a 2005.

Com o objetivo de identificar o processo de monitoramento, foram requisitadas em 21 de agosto de 2008, as informações a seguir relacionadas que não foram apresentadas até o encerramento dos trabalhos:

- a) Estrutura administrativa e processo de supervisão das ações de formação de professores;
- b) Normas, rotinas e instrumentos utilizados pela gerência para acompanhar o andamento das atividades de formação de professores implementadas;
- c) Atributos do sistema de controle das ações de formação de professores.

Vale ressaltar que a estrutura administrativa descrita no Regulamento da Secretaria diverge daquela que se apresenta de fato, conforme descrito no item 3.2.

Outra constatação da auditoria é que no PPA 2004/2007 a única meta apresentada refere-se à quantidade de pessoas capacitadas e não foi previsto nenhum indicador. Da análise efetuada nos documentos dos projetos, observou-se que os indicadores previstos pela SEEC para o acompanhamento são o IDEB e SAEB, que medem o nível de aprendizagem dos alunos. A auditoria não identificou indicadores que aferissem a efetiva capacitação dos professores.

Outra distorção no acompanhamento deveu-se a não-apresentação de avaliações de desempenho dos professores. Para os programas conveniados com o MEC, foram estabelecidos, pelo órgão federal, avaliação para os professores, entretanto a SEEC não apresentou para o TCE/RN os resultados.

Hodiernamente, a informática é uma ferramenta necessária ao bom desempenho dos sistemas de controle. Porém, não foi verificada na SEEC a existência de um sistema informatizado que funcione em rede, consolidando informações em um banco de dados necessário à operacionalização e à obtenção dos resultados da ação. A auditoria sequer teve acesso ao quantitativo consolidado de professores que foram capacitados no quadriênio, a fim de efetuar o comparativo com a meta prevista (27.600 pessoas capacitadas).

Em pesquisa realizada com diretores de escola, verificou-se que 85,16% concordam ou concordam parcialmente que percebem que as ações de formação continuada são um dos fatores fundamentais na melhoria do desempenho escolar dos alunos. Além disso, 68,75% concordam ou concordam parcialmente que há evidências de que o rendimento dos alunos da escola em que atuam melhorou após as ações de formação continuada. Por outro lado, 62,54% informaram que não existem mecanismos de monitoramento e avaliação que permitam a escola informar falhas ou sugerir melhorias nas ações de formação continuada.

A partir das análises apresentadas ao longo deste capítulo, identificaram-se reais oportunidades de melhoria no controle e monitoramento da ação, para as quais estão sendo propostas as seguintes medidas:

- a) Recomendar a SEEC que desenvolva instrumentos que permitam avaliar os impactos da Ação, bem como reveja os instrumentos existentes de modo a realizar um monitoramento adequado;
- b) Recomendar a SEEC atualizar o regulamento da Secretaria, bem como proceder à normatização necessária ao gerenciamento e acompanhamento das atividades de formação de professores.

Destaca-se, como benefício esperado da implementação das recomendações, o conhecimento sobre o desempenho da ação, através da implantação de uma sistemática de monitoramento e avaliação, proporcionando assim um aprimoramento dos controles gerenciais existentes, a fim de que as falhas que comprometam o desempenho da ação sejam detectadas e sanadas tempestivamente.

## **5. Análise dos comentários do gestor**

Por intermédio do Ofício nº 001/2008 – GT/AOP (fls. 327 – TC) foi encaminhado o Relatório Preliminar da auditoria realizada na ação de Capacitação de Recursos Humanos para o Magistério - Formação de Professores do Ensino Fundamental ao Secretário de Estado da Educação e da Cultura com o intuito de se obter os comentários pertinentes sobre as questões analisadas por esta Corte de Contas. Em resposta a essa diligência a SEEC enviou o Ofício nº 042/2009-SEEC/GS (fls. 330/445 – TC).

Da análise da documentação encaminhada pelo ofício da SEEC constando de “Relatório Preliminar” e anexos não se verificou qualquer comentário sobre o teor das questões ou qualquer restrição ao relatório preliminar apresentado. Trouxe o documento constante do Ofício da SEEC algumas informações de ações desenvolvidas em 2008 e outras ainda em desenvolvimento ou a serem realizadas, relacionadas com as atividades da Formação de Professores do Ensino Fundamental, bem como do modelo institucional adotado pela SEEC/CODESE, sem, contudo, fazer relação com os itens constantes no relatório. Importante frisar que, a auditoria contemplou o período 2004/2007, não incluído o ano de 2008 na sua análise.

O documento constante do anexo I, denominado “Plano de Metas para a Formação Docente no Estado do Rio Grande do Norte” traz como um dos objetivos a definição de políticas de formação inicial e continuada de educadores. Observa-se que as ações previstas para esse planejamento irão se desenvolver no período de 2009-2011.

## **6. Conclusão**

Sabe-se que o professor é um dos principais atores envolvidos no processo de melhoria do sistema público de ensino brasileiro, bem como na reversão dos baixos indicadores de rendimento escolar de boa parte dos alunos matriculados na rede de Ensino Fundamental. Impõe-se, desse modo, o investimento na formação do professor, o que não se esgota no

curso de formação inicial, mas deve ser concebida como processo contínuo ao longo de sua vida profissional, não devendo, como tal, resumir-se à participação em cursos, conferências, seminários ou outras situações em que os docentes busquem atualização e aperfeiçoamento em seus conhecimentos. Essa formação também é construída no cotidiano escolar, de forma constante e permanente.

O presente trabalho avaliou a ação CAPACITAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS PARA O MAGISTÉRIO (Ação 1328) do PPA 2004/2007, investigando se a SEEC está se instrumentalizando, de forma institucional e operacional, para o atendimento das necessidades de formação de professores do Ensino Fundamental, controlando os recursos aplicados nessas ações e disponibilizando os produtos necessários ao alcance de suas metas. O trabalho também levantou condições que estão comprometendo ou podem vir a comprometer o alcance dos objetivos da ação.

Como síntese das conclusões expostas ao longo desse trabalho, constatou-se a inexistência e a precariedade das informações referentes ao planejamento da ação, bem como deficiências na gestão financeira e operacional que podem comprometer o adequado atendimento à demanda local e os resultados do processo de capacitação. Constatou-se, ainda, que a sistemática de controle e monitoramento apresenta deficiências, notadamente no que tange à avaliação de desempenho da ação.

Todas as considerações formuladas neste relatório foram acatadas pelo gestor responsável pela ação, uma vez nada foi alegado em contrário na documentação constante do Ofício nº 042/2009-SEEC/GS.

Finalmente, espera-se que a implementação das recomendações da auditoria pelo gestor da ação proporcione a melhoria do planejamento e coordenação da ação, o adequado atendimento à demanda dos professores e a formalização da estrutura administrativa atual, possibilitando a delimitação de responsabilidades. Tais recomendações poderão também contribuir para a efetiva implementação do processo de capacitação, uma vez que objetivam sanar tempestivamente as falhas que possivelmente comprometeriam o desempenho da ação.

## **7. Proposta de encaminhamento**

Diante do exposto e considerando as oportunidades de melhorias futuras no processo de gerenciamento da ação, submete-se este relatório à consideração superior, com as propostas que se seguem:

Recomendar ao gestor responsável pela ação a adoção das seguintes medidas:

a) Contemplar nas atividades de planejamento a coleta de informações necessárias para a implantação da ação, tais como, mapeamento das necessidades de formação e hierarquização das prioridades;

- b) Desenvolver um banco de dados informatizado que possibilite a sistematização de informações necessárias à implementação da ação;
- c) Atualizar o regulamento da Secretaria, bem como proceder à normatização necessária ao gerenciamento e acompanhamento das atividades de formação de professores.
- d) Fortalecer o processo de coordenação da ação, mediante a adoção das seguintes práticas:
- Sistemática de divulgação mais eficiente, de modo que os professores sejam informados sobre a realização dos cursos tempestivamente;
  - Melhoria dos critérios de seleção dos professores para participação nos cursos ofertados, mormente com relação aos professores formadores;
  - Consideração na implementação dos cursos dos fatores levantados pela auditoria como comprometedores da participação dos professores, especialmente: múltipla jornada de trabalho e concentração dos cursos no mesmo período;
  - Desenvolvimento de estratégias de motivação dos professores à efetiva participação nos cursos.
- e) Considerar a demanda de capacitação das séries finais do ensino fundamental;
- f) Desenvolver instrumentos que permitam avaliar os impactos da ação, bem como revisar os instrumentos existentes de modo a realizar um monitoramento adequado.

Determinar à Secretaria de Estado da Educação e da Cultura, com fulcro no inciso II, art. 140 da LC 121/1994 (LOTCE), c/c art. 250, inciso II, do RI/TCU, que remeta a este Tribunal, no prazo de 60 dias a contar da publicação do Acórdão, Plano de Ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das respectivas recomendações e determinações prolatadas pelo TCE, com nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas.

Recomendar à Secretaria de Estado da Educação e da Cultura que articule grupo de contato de auditoria, com participação de técnicos da SEEC/CODESE, SEEC/ATP, SEEC/CCI, bem como convide também representante da Controladoria Geral do Estado, para atuarem como canal de comunicação com este Tribunal, com o objetivo de facilitar o acompanhamento da implementação das determinações e recomendações prolatadas pelo TCE.

Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, e do inteiro teor do presente relatório para os seguintes destinatários: a) ao Secretário de Estado da Educação e da Cultura; b) ao Controlador Geral





Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios  
Brasileiros – PROMOEX  
Auditoria Operacional – Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental

---

do Estado; c) ao Presidente da Assembléia Legislativa e; d) ao Presidente da Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia da Assembléia Legislativa.

Retornar os autos ao Grupo de Trabalho para que se programe a realização do monitoramento do Acórdão que vier a ser prolatado.

Natal/RN, 20/01/2009

---

**José Monteiro Coelho Filho (coordenador)**  
Inspetor de Controle Externo  
Mat. 9551-6

---

**Cleyton Marcelo Medeiros Barbosa**  
Inspetor de Controle Externo  
Mat. 9545-1

---

**Jandira Borges de Oliveira**  
Assistente de Inspeção  
Mat. 14493-2

---

**Ricardo Barbosa Villaça**  
Inspetor de Controle Externo  
Mat. 9544-3