

Relatório de Auditoria Operacional

Tema Formação Continuada dos Professores do Ensino Fundamental - Séries Iniciais



Relator

Conselheiro Raimundo Oliveira Filho

São Luís – MA

2008

Relatório de Auditoria Operacional
Tema Formação Continuada
dos Professores do Ensino Fundamental - Séries Iniciais

Processo n.º: 9157/2008

Conselheiro Relator: Raimundo Oliveira Filho

Ato originário: Decisão PL-TCE N.º6/2008, que aprovou a inclusão da auditoria operacional na área de Educação no Plano de Fiscalização do Tribunal para o 1º semestre de 2008.

Objetivo: Avaliar a efetividade da ação de formação continuada de professores do ensino fundamental na melhoria do planejamento e da prática didático-pedagógicos em sala de aula e na escola, assim como a adequação dos procedimentos e sistemas de controle interno sobre a elaboração, aprovação, prestação de contas e monitoramento dos projetos contratados.

Período abrangido pela auditoria: 2004 a 2007

Período de realização da auditoria:

Fase	Período
Planejamento	01/06 a 22/08/08
Execução	21/10 a 31/10/08
Relatório	01/11 a 17/12/08

Ato de designação da Equipe: Portaria N.º 256 de 28 de fevereiro de 2008

Composição da equipe:

Analista	Matrícula
Auricea Costa Pinheiro	6858
Divaci Couto Júnior	6346
Franciângela Viana Silva	6528
Helvilane Maria Abreu Araújo	8219

Unidade: Unidade Técnica de Fiscalização (UTEFI)
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria (NEAUD 3)

Responsável: Lourenço José Tavares Vieira da Silva

CPF: 000.603.053-04

Responsável pela ação: Régina Galeno

Agradecimentos

Uma característica indispensável para o êxito da auditoria operacional é a relação de cooperação que deve existir entre a equipe de auditoria e a entidade auditada. Nesse sentido, cabe especial agradecimento à Secretaria de Educação do Estado do Maranhão pela atenção e disponibilidade na prestação de informações e apresentação de documentos necessários ao desenvolvimento deste trabalho.

Agradecemos ainda aos professores, gestores escolares e gestores de educação entrevistados pela participação na pesquisa sem a qual este trabalho não poderia ser concretizado.

Por fim, agradecemos ao Grupo Temático em Auditoria Operacional (AOP) e, em especial, a monitora Selva de Souza Cavalcanti – TCE/GO, pela forma dedicada com a qual acompanhou o desenvolvimento desta auditoria.



MARANHÃO

TRIBUNAL DE CONTAS

Unidade Técnica de Fiscalização – UTEFI

Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria – NEAUD 3

Fls.
Proc. N.º 9157/2008
Rubrica

“[...] A importância política da educação reside na sua função de socialização do conhecimento.”
(SAVIANI).

RESUMO

A realização da Auditoria Operacional na Formação Continuada de Professores das Séries Iniciais do Ensino Fundamental decorre do processo de capacitação em Auditoria Operacional promovido pelo Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios Brasileiros (PROMOEX) e coordenado pelo Instituto Rui Barbosa (IRB). O tema da auditoria foi definido pelo grupo temático de Auditoria Operacional, com base nos dados fornecidos pelos tribunais participantes do programa. Dessa forma, o plenário do TCE/MA determinou a inclusão desta auditoria no seu Plano de Fiscalização para o 1º semestre de 2008, por meio da Decisão PL-TCE nº 06/2008.

A auditoria foi orientada com vistas a avaliar se a Secretaria de Estado da Educação (SEDUC) está estruturada, de forma institucional e operacional, para o atendimento das necessidades de formação de professores do Ensino Fundamental, verificar o controle dos recursos aplicados nessas ações e a disponibilidade dos produtos necessários ao alcance de suas metas, além do monitoramento das ações de formação dos professores. Foram, então, definidas duas questões a serem investigadas:

- a) o planejamento e a implementação das ações de formação de professores em serviço apresentam vulnerabilidades que podem comprometer o adequado atendimento à demanda regional/local e os resultados do processo de capacitação?
- b) existem adequados sistemas de controle orçamentário/financeiro, operacional e de monitoramento das ações de formação de professores implementadas?

Para avaliar essas questões, adotaram-se como estratégias metodológicas: a) pesquisa quantitativa, por meio de aplicação de questionários com professores; b) pesquisa qualitativa, através de visitas de estudo à SEDUC, realização de entrevistas com diretores de escolas das UREs do Interior do Estado, gestores das UREs, e gestores da SEDUC; c) verificação de sistemas de controles internos, por meio de roteiro de verificação apoiado na metodologia COSO; d) consulta a banco de dados; e e) pesquisa documental.

Constatou-se que a SEDUC não possui informações necessárias para planejar suas atividades de formação de professores, devido à ineficiência do diagnóstico sobre as principais carências pedagógicas dos professores da rede pública que lecionam no ensino fundamental, assim como a inexistência de um plano prevendo diretrizes, objetivos e metas relativas à formação continuada desses profissionais.

Observou-se que as ações de formação realizadas pela secretaria não estão contempladas nos instrumentos de planejamento de forma transparente. Além disso, a implementação das ações de formação de professores está comprometida em razão de a estrutura de gestão operacional e financeira ser inadequada.

A SEDUC não dispõe de normas de controle e acompanhamento das atividades de formação e as rotinas e procedimentos não são eficazes. Verificou-se que a SEDUC não dispõe de mecanismos de monitoramento e avaliação que permitam acompanhar os resultados da ação na melhoria da atuação pedagógica do professor, ou seja, não há conhecimento dos gestores da ação quanto à efetividade da capacitação recebida pelo professor para melhorar/transformar a realidade e as condições de sua atuação profissional.

Tendo em vista as constatações levantadas pelo relatório de auditoria, considerou-se oportuno recomendar à SEDUC a adoção de medidas no sentido de: a) aperfeiçoar o planejamento, por meio de levantamento do perfil dos beneficiários e de suas deficiências na formação escolar e do estabelecimento de objetivos e metas que permitam o acompanhamento da ação; b) aperfeiçoar a gestão operacional e financeira com vistas a fortalecer a efetividade da ação; c) aprimorar o registro da execução orçamentária e financeira de forma a proporcionar transparência; d) aperfeiçoar o fluxo e a demanda de informações que subsidiem o processo de acompanhamento e avaliação da ação.

Espera-se que a implementação das recomendações contribua para minimizar eventuais problemas que comprometem o alcance dos objetivos e a correta aplicação dos recursos públicos, além de proporcionar a eficácia nas ações de formação, alcançando os resultados esperados e necessários ao real desenvolvimento dos beneficiários.

LISTA DE SIGLAS

AOP	Auditoria Operacional
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAPACITAEF	Capacitação de Professores e/ou Profissionais da Educação do Ensino Fundamental
CF	Constituição Federal
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (Comitê das Organizações Patrocinadoras)
DVR	Diagrama de Verificação de Riscos
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FORPRO	Formação Inicial e Continuada dos Servidores da SEDUC
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRB	Instituto Rui Barbosa
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC	Ministério da Educação
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PAR	Plano de Ação Articulada
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PI	Plano Interno
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
PROFORM	Formação Inicial dos Professores do Ensino Fundamental
PROMOEX	Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios Brasileiros
PTA	Plano de Trabalho e Ação
SAE	Secretaria Adjunta de Ensino
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEB/MEC	Secretaria de Educação Básica
SEB/SEDUC	Superintendência de Educação Básica
SEDUC/MA	Secretaria de Estado da Educação do Maranhão
SEED	Secretaria de Educação à Distância
SIMCOR	Sistema de Monitoramento do Comprometimento Orçamentário
SIMEC	Sistema Integrado de Planejamento e Finanças do Ministério da Educação
SISPCA	Sistema Informatizado de Planejamento, Coordenação e Avaliação
SISRH	Sistema de Recursos Humanos
SUNO	Supervisão de Normas e Orientação do Ensino
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats
TCE/MA	Tribunal de Contas do Estado do Maranhão
TCs	Tribunais de Contas
TCU	Tribunal de Contas da União
URE	Unidade Regional de Educação



MARANHÃO

TRIBUNAL DE CONTAS

Unidade Técnica de Fiscalização – UTEFI

Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria – NEAUD 3

Fls.
Proc. N.º 9157/2008
Rubrica

LISTA DE FIGURAS

Figura 2.2 Organograma da SAE/SEDUC.....	21
--	----



MARANHÃO

TRIBUNAL DE CONTAS

Unidade Técnica de Fiscalização – UTEFI

Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria – NEAUD 3

Fls.
Proc. N.º 9157/2008
Rubrica

LISTA DE TABELAS

Tabela 2.1 Total de funções docentes de 1ª a 4ª Série do Ensino Fundamental e percentual por grau de formação – Brasil, Nordeste e Maranhão – 9/03/2006.....	18
--	----



MARANHÃO

TRIBUNAL DE CONTAS

Unidade Técnica de Fiscalização – UTEFI

Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria – NEAUD 3

Fls.
Proc. N.º 9157/2008
Rubrica

LISTA DE QUADROS

Quadro 1.4 Cálculo de amostra para questionários de professores e diretores.....	16
Quadro 2.2.1 Execução Orçamentária 2004 – 2007 e 2008.....	23
Quadro 2.2.2 Demonstrativo da despesa com formação de professores das séries iniciais	23
Quadro 3.2 Participação dos professores na formação em todo o estado.....	42

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 3.1.1: Percepção sobre a existência de diagnóstico e plano de capacitação.....	29
Gráfico 3.1.2: Percepção dos diretores de escola sobre a existência de banco de dados com o histórico de cursos e capacitações realizados pelos professores.....	30
Gráfico 3.1.3: Percepção dos diretores de escola sobre a programação dos cursos de capacitação.....	32
Gráfico 3.1.4: Percepção dos professores sobre os pontos fortes da formação.....	32
Gráfico 3.2.1: Justificativa dos professores não participantes dos cursos de formação..	39
Gráfico 3.2.2: Percepção dos diretores sobre a divulgação dos cursos.....	41
Gráfico 3.2.3: Pontos fracos das ações de formação.....	43
Gráfico 3.2.4: Sugestões dos professores para outros cursos de formação.....	44
Gráfico 4.2: Percepção dos diretores de escola sobre o controle da execução da ação...	52



APÊNDICES

Apêndice I – Item 1.4 Cálculo da amostra.....	65
Apêndice II – Análise Stakeholder.....	67
Apêndice III – Análise SWOT.....	68.....
Apêndice IV – Análise DVR.....	69.....
Apêndice V – Análise Mapa de Processo.....	70
Apêndice VI – Análise Mapa de Produto.....	71
Apêndice VII – COSO.....	72
Apêndice VIII - Demonstrativos do IDEB dos municípios versus participação no Pró- Letramento	77

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 Antecedentes.....	14
1.2 Identificação do objeto de auditoria.....	15
1.3 Objetivos e escopo da auditoria.....	15
1.4 Estratégia metodológica.....	16
1.5 Forma de organização do relatório.....	17
2 VISÃO GERAL	18
2.1 Contextualização e relevância.....	18
2.2 Características operacionais.....	19
3 PLANEJAMENTO E ORGANIZAÇÃO DAS AÇÕES DE FORMAÇÃO DE	
 PROFESSORES EM SERVIÇO	24
3.1 Diagnóstico da demanda ineficiente.....	27
3.2 Estratégia de implementação inadequada.....	35
4 ESTRUTURA DE CONTROLE	47
4.1 Dificuldade na identificação dos dados orçamentários e financeiros.....	49
4.2 Ineficiência no sistema de controle dos cursos de formação de professores	50
4.3 Ausência de mecanismos de monitoramento e avaliação da qualidade da	
 formação dos professores.....	54
5 ANÁLISE E COMENTÁRIOS DO GESTOR	57
6 CONCLUSÃO	58
7 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	60
REFERÊNCIAS.....	63
APÊNDICES.....	64

1 INTRODUÇÃO

1.1 Antecedentes

O Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE/MA) tem como missão institucional controlar os atos da administração pública estadual e municipal, zelando pela legalidade, moralidade e eficiência na aplicação dos recursos públicos, contribuindo para o bem-estar social. Sua visão de futuro é ser um Tribunal de referência e de vanguarda em matéria de organização, desempenho, interface com os jurisdicionados, zelando pela correta aplicação dos recursos públicos em conformidade com os programas de governo, o que contribuirá, decisivamente, para o bem-estar social.

O enfoque dado a essa auditoria é decorrente das exigências da sociedade, levado para o texto constitucional, Art. 70, caput da CF, no sentido de que seja acrescida à visão estritamente econômico-financeira e legalista na aplicação da receita pública outra, que priorize 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 uso dos recursos disponíveis.

Por outro lado, o PROMOEX, que tem como objetivo central o fortalecimento do sistema de controle externo, através da integração nacional e da modernização dos tribunais de contas, contribuindo para a melhoria dos níveis de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade das ações de fiscalização e controle, considerou a realização das auditorias operacionais como uma de suas ações prioritárias. Tanto assim, que constitui meta nacional do PROMOEX 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 cumprir a referida meta, que corresponde a 25 cortes de contas, elaborou-se o Programa Nacional de Capacitação em Auditoria Operacional.

Dessa forma, esta auditoria também decorre desse processo de capacitação em Auditoria

Operacional promovido pelo PROMOEX e coordenado pelo Instituto Rui Barbosa (IRB).

Após levantamento prévio realizado por todos os TC's nos seus respectivos entes auditados, acerca de temas conexos com o ensino fundamental, definiu-se como tema a ação de capacitação continuada dos professores do ensino fundamental.

A presente fiscalização representa atuação inédita do TCE/MA no tema. Com base no art. 71, IV, c/c o art. 75 da Constituição Federal, no art. 51, inciso IV, da Constituição Estadual, no art. 1º, inciso IV e no art. 36, da Lei Estadual n.º 8.258, de 6 de junho de 2005, no art. 1º, inciso V, no art. 20, inciso VI c/c o art. 259, § 1º do Regimento Interno – TCE/MA, e por meio da Decisão PL-TCE N.º 06/2008, o plenário do TCE determinou a inclusão da desta auditoria no seu Plano de Fiscalizações para o 1º semestre de 2008, tendo a equipe sido designada por meio da Portaria N.º 256, de 28 de fevereiro de 2008.

1.2 Identificação do Objeto de Auditoria

O objeto da auditoria são as ações de formação continuada de professores do ensino fundamental - séries iniciais da rede estadual de ensino. O órgão responsável pelas ações é a SEDUC ficando a coordenação técnica a cargo da Secretaria Adjunta de Ensino (SAE).

1.3 Objetivos e Escopo de Auditoria

A definição do tema partiu do grupo temático de AOP juntamente com o Tribunal de Contas da União (TCU), após análise dos levantamentos de dados de cada tribunal, que confirmou a relevância do tema, além de apontar para a possibilidade de ser gerado um diagnóstico nacional para a melhoria nas políticas voltadas para a educação.

A auditoria foi orientada pelos seguintes objetivos: avaliar se a Secretaria de Educação está estruturada, de forma institucional e operacional, para o atendimento das necessidades de formação de professores do ensino fundamental, verificar o controle dos recursos aplicados nessas ações, e a disponibilidade dos produtos necessários ao alcance de suas metas, além do monitoramento das ações de formação dos professores.

Para atingir a esse objetivo, foram previstas 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 regional/local e os resultados do processo de capacitação?

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

1.4 Estratégia Metodológica

Com o objetivo de investigar as questões de auditoria, adotaram-se como estratégias metodológicas: a) visitas de estudo na SEDUC; b) pesquisa via questionários com professores das 10 unidades regionais selecionadas e com os diretores de escolas da Unidade Regional de Educação (URE) de São Luís; c) visitas de estudo, com a realização de entrevistas com diretores de escolas das UREs do Interior do Estado, gestores das UREs, e gestores da SEDUC; d) verificação de sistemas de controles internos por meio de roteiro de verificação apoiado na metodologia COSO¹; e) consulta a banco de dados; e f) pesquisa documental. Foram selecionadas para as visitas de estudo as unidades regionais que possuíam maior número de professores atuantes nas séries iniciais do ensino fundamental e que possibilitavam um menor tempo de deslocamento entre os municípios que compõem as UREs. O cálculo da amostra (ver Apêndice I) se deu de forma diferenciada entre a URE de São Luís e as demais, conforme Quadro 1.4, em razão da primeira possuir condições diferenciadas, como a presença de supervisor e/ou coordenador nas escolas, além do número expressivo de professores, cerca de 30% do total do Estado. No total foram visitadas 10 UREs e 33 municípios, consultados 832 professores, 142 diretores de escolas e 09 gestores de UREs, além de diversos gestores da SEDUC.

Quadro 1.4 – Cálculo da amostra para questionários de professores e diretores

	URE São Luís			UREs Interior		
	Quantidade	Amostra	Questionários aplicados	Quantidade	Amostra	Questionários aplicados
Professores	976	284	398	1284	305	434
Diretores	89	73	73	*	*	*

*Nestas UREs, o método utilizado para a pesquisa dos diretores foi entrevista, razão pela qual não foi necessário o cálculo da amostra.

¹ COSO: Abreviatura na língua inglesa do nome da instituição The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (Comitê das Organizações Patrocinadoras). É uma entidade sem fins lucrativos, dedicada à melhoria dos relatórios financeiros, por meio da ética, da efetividade dos controles internos e da governança corporativa.

As limitações encontradas na realização do trabalho foram: a grande extensão territorial; o baixo nível de informatização das escolas; e inexistência de banco de dados na SEDUC contendo o endereço de cada professor, o que possibilitaria o envio de questionários via postal. As conseqüências dessas limitações sobre o trabalho foram a inviabilidade de realização de pesquisa via internet ou postal, e a necessidade de deslocamento da equipe para as cidades do interior do Maranhão para realizar a pesquisa.

1.5 Forma de organização do relatório

Além do capítulo 1, que trata da Introdução, este relatório é composto por mais seis 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. Nos capítulos 3 e 4, são apresentadas as principais conclusões da auditoria, abrangendo o planejamento e a organização das ações de formação de professores em serviço, e a estrutura de controle. Por fim, os capítulos 5, 6 e 7 tratam, respectivamente, da análise dos comentários do gestor, das considerações finais do trabalho e da proposta de encaminhamento. Neste último, são apresentadas propostas de recomendações que, se implementadas, contribuirão para aperfeiçoar a gestão e os resultados das ações de formação de professores.

2 VISÃO GERAL

2.1 Contextualização e relevância

O tema Formação de Professores encontra-se nos principais planos nacionais que norteiam a educação, como o Plano Nacional da Educação (PNE) e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Iniciativas, nessa área, apresentam-se como um dos principais indutores da melhoria da qualidade do ensino, principal desafio enfrentado pela educação básica no Brasil.

Segundo o levantamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA (2006), no Maranhão, dos docentes que atuam nas séries iniciais do ensino fundamental, relativo a rede estadual, municipal, federal e privado, 0,22% não possui ensino médio, considerando apenas a zona urbana. Esse número sobe para 2,72% se considerarmos apenas a zona rural. Cabe destacar que 19,11% dos docentes que atuam nessas séries possuem ensino superior completo, esse número não ultrapassa 4%, se considerarmos apenas a zona rural.

Tabela 2.1: Total de funções docentes de 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental e percentual por grau de formação – Brasil, Nordeste e Maranhão – 29/03/2006. (Rede estadual, municipal, federal e privado)

Unidade da Federação	TOTAL	Urbana					Rural				
		Total	Fundamental		Médio Completo	Superior Completo	Total	Fundamental		Médio Completo	Superior Completo
			Incompleto	Completo				Incompleto	Completo		
Brasil	840.185	635.270	0,04%	0,31%	24,80%	50,46%	204.915	0,16%	0,51%	16,48%	7,24%
Nordeste	267.752	156.062	0,05%	0,60%	31,35%	26,30%	111.690	0,21%	0,89%	31,70%	8,92%
Maranhão	37.268	17.421	0,01%	0,21%	31,42%	15,11%	19.847	0,71%	2,01%	46,54%	4,00%

Fonte: MEC/INEP consulta em 13/11/2008

O PNE coloca como condição *sine qua non* para a melhoria da qualidade do ensino, a valorização do magistério, que encontra suporte no seguinte tripé: a) formação profissional inicial; b) as condições de trabalho, salário e carreira; e c) a formação continuada. Nesse sentido, há necessidade de investimentos na capacitação e atualização dos profissionais do ensino, considerando que muitos professores possuem uma formação deficitária tanto em conteúdo como em planejamento, 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 mínima exigida para o 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.

O Maranhão no período de 2004-2007 não contemplou, no PPA, programa específico ao atendimento da formação de professores em especial a formação continuada. Assim, em termos de materialidade, as ações de formação de modo geral e que estão inseridas no Programa Universalização do Ensino Fundamental totalizaram R\$ 1.931.423,90.

Além disso, as ações de formação que foram desenvolvidas não contavam com indicadores de desempenho para controle e avaliação dessas ações. Nesse contexto, a ação objeto dessa auditoria assume papel relevante na política educacional do Estado, tendo em vista possibilitar maior transparência.

2.2 Características operacionais

Segundo os gestores da SEDUC, o objetivo das ações de formação de professores das séries iniciais é “Qualificar o professor aprimorando o seu desempenho profissional com vistas à garantia do aprendizado do aluno”. No entanto, no período 2004-2007, as ações de formação continuada de professores não foram contempladas nas leis orçamentárias. De um modo geral, as ações foram executadas através de convênios com o governo federal. No caso específico da formação continuada de professores séries iniciais, a Secretaria aderiu ao Pró-Letramento, programa do governo federal que tem por objetivo “a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática nas séries iniciais do ensino fundamental”. O programa é realizado em parceria com universidades que integram a Rede Nacional de Formação Continuada e com adesão dos estados e municípios. Podem participar todos os professores que estão em exercício, nas séries iniciais do ensino fundamental das escolas públicas. Assim, os beneficiários das ações de formação continuada de professores do ensino fundamental da rede estadual de ensino são os professores de 1ª a 4ª séries.

Na execução do Pró-Letramento, cabe ao MEC, por meio da Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC), e da Secretaria de Educação à Distância (SEED), elaborar as diretrizes e os critérios para organização dos cursos e a proposta de implementação. Além disso, é responsável pelo financiamento da elaboração e reprodução dos materiais, e a formação dos orientadores/tutores. A SEDUC tem a responsabilidade de coordenar, acompanhar e executar as atividades no Estado, definindo o critério de seleção, o cronograma, o número de vagas, a data, o horário, o local, e garantir os recursos disponíveis para pagamento de passagens e diárias para os tutores e professores cursistas que necessitam se deslocar para os encontros. Os tutores são responsáveis, entre outras atividades, pelo controle da frequência, organização, dinamização das turmas e emissão de relatórios de avaliação. Finalmente, os professores devem fazer a leitura dos textos, discuti-los durante os encontros e realizar as atividades propostas. Na análise de Stakeholders (Apêndice II), foram evidenciados outros atores, dos quais merecem destaque as UREs por serem elas as responsáveis pela divulgação dos cursos às escolas, indicação do tutor, e providenciar a infra-estrutura necessária para a execução do curso e os diretores de escola por serem eles os responsáveis pela divulgação dos cursos aos professores.

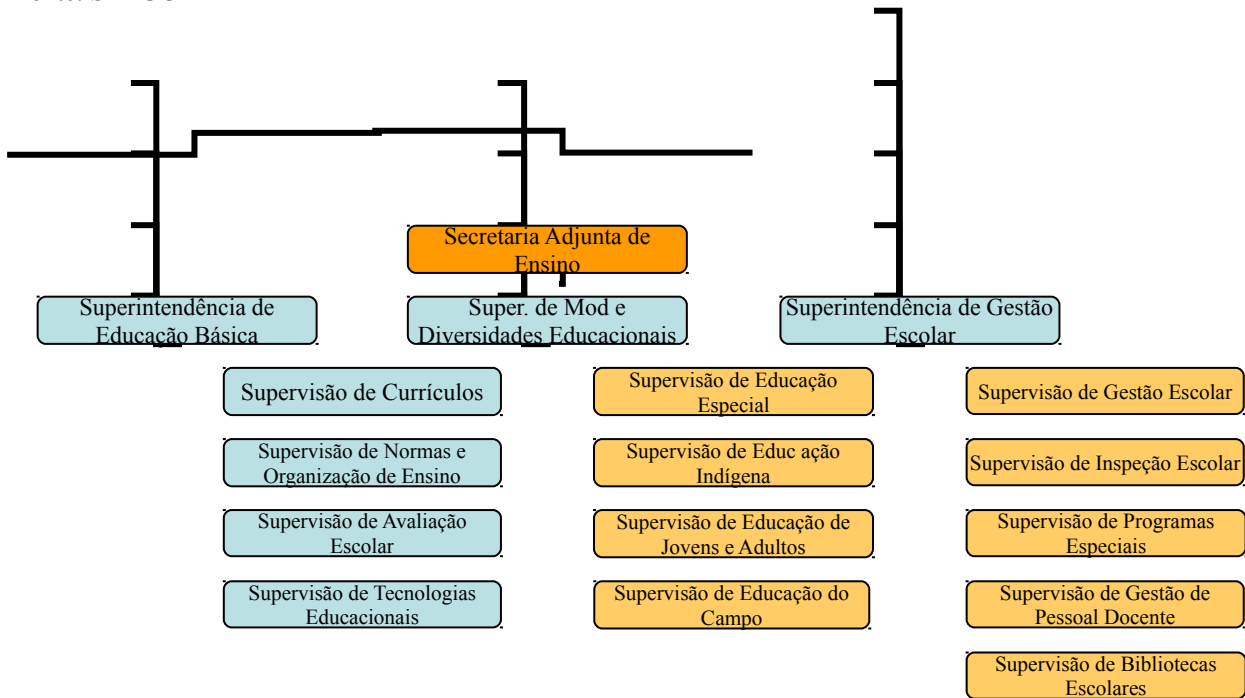
De modo geral, o interesse de todos é contribuir para a melhoria do ensino/aprendizagem. De forma específica, os tutores e professores cursistas têm interesse na qualificação profissional, a SEDUC, URE e os diretores de escola, na melhoria dos índices educacionais do Estado, da regional e da escola, respectivamente. Observa-se, assim, que há um grande número de pessoas envolvidas na execução da ação e que o grau de interesse pode não ser uniforme entre elas. Dessa forma, a efetividade da ação será maior ou menor de acordo com o controle que a SEDUC tenha sobre os demais atores.

A estrutura administrativa da SEDUC, segundo o regimento interno, é dividida em secretarias que são subdivididas em superintendências e estas em supervisões. A SAE possui três superintendências, das quais duas delas são: a Superintendência de Educação Básica (SEB/SEDUC) e a Superintendência de Modalidades e Diversidades Educacionais. Cada uma delas possui supervisões, conforme demonstrado na Figura 2.2. A competência para promover a formação de professores é atribuída a cada supervisão por nível, modalidade e diversidade educacional de suas respectivas responsabilidades. A formação de professores da educação básica é de competência da Supervisão de Currículos, subordinada à Superintendência da Educação Básica, conforme art. 35,

inciso III do Regimento Interno, que dispõe: “compete à Supervisão de Currículos, orientar e acompanhar em articulação com as Unidades Regionais de Educação, programas de formação continuada para profissionais da educação básica”.

Figura 2.2: Organograma da SAE/SEDUC

Fonte: SEDUC



Nas análises de SWOT² e DVR³, Apêndice II e III, respectivamente, realizadas em oficinas com gestores da SEDUC, foram destacados como forças, entre outros: o diagnóstico preciso das necessidades de formação e a estrutura descentralizada com a utilização das UREs. Já como fraquezas foram apontadas, entre outros, com alta probabilidade de ocorrência e alto impacto: o processo burocrático que dificulta as ações no tempo planejado; a falta de impacto na prática docente da formação que foi oportunizada; e a dificuldade na organização do tempo escolar para a formação do professor. Como ameaça de alto impacto e alta probabilidade de ocorrência foram relacionadas: cultura profissional decorrente da história de desvalorização da categoria e a jornada de trabalho, dupla e tripla de docentes.

² Matriz SWOT – Ferramenta facilitadora do diagnóstico institucional, que integra as metodologias de planejamento estratégico organizacional. Através dessa ferramenta são identificadas as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças do programa.

³ Matriz DVR – Diagrama de verificação de risco. Ferramenta que identifica os riscos que podem afetar o desempenho do programa.

A SEDUC ainda não avalia o desempenho de suas ações com indicadores próprios, fazendo uso apenas dos indicadores nacionais, tais como: índice de reprovação e aprovação (indicadores de produtividade escolar), o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e Prova Brasil. Devido a essa limitação, os gestores estaduais não fazem uma mensuração dos resultados obtidos nas ações de formação, seja na agregação de conhecimentos pelo professor, como na melhoria do seu planejamento e da sua prática pedagógica na escola.

A ação de formação de professores regula-se por normativos expedidos pelo MEC, FNDE, termos de convênios celebrados entre a União e o Estado, lei de licitações e contratos, legislações pertinentes à prestação de contas e execução orçamentária, PDE, Plano de Ação Articulada (PAR), Manual de Orientações para Assistência Financeira de Programas e projetos educacionais (SEB/MEC), assim como a Instrução Normativa nº 01/97 da STN.

Quanto aos aspectos orçamentários e financeiros, observou-se que o PPA 2004-2007 não possui programa específico para o atendimento da formação continuada de professores. Senão vejamos: no exercício 2004 foi criada a atividade 2869-Formação Inicial dos Professores do Ensino Fundamental – PROFORM. Essa ação foi executada por meio de um único Plano Interno (PI) ⁴: PROFORME - Formação Inicial dos Professores Ensino Fundamental. No período 2005 a 2007, a atividade foi extinta e o PI passou a ser executado por outra atividade 2872 – Apoio e Desenvolvimento da Gestão Escolar. Em 2007, o PI foi incorporado à atividade 4193-Melhoria e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e foi criado ainda o PI CAPACITAEF destinado à capacitação de professores e/ou profissionais da educação do ensino fundamental. No PPA 2008-2011, foi estabelecida a atividade 4277 – Formação Profissional Inicial e Continuada, na qual consta o PI FORPRO – Formação Inicial e Continuada dos Servidores da SEDUC. Dessa forma, tanto no PPA 2004-2007 como no PPA 2008-2011 não foram estabelecidos programa, ação ou PI específicos para a formação continuada de professores, conforme se verifica na execução orçamentária – Quadro 2.2.1.

⁴ Plano interno: É um instrumento de detalhamento e acompanhamento das Ações do Órgão. Pode-se associar um Plano Interno a um centro de custo dentro da organização, dessa forma é permitido acompanhar as despesas realizadas não apenas pela funcional-programática, mas também por Plano Interno (PI).

Quadro 2.2.1: Execução Orçamentária 2004-2007 e 2008

Ano	Ação	Dotação Atual(A)	Empenhado(B)	Liquidado(C)	Percentual de participação do PI na Ação (C/A)
PROGRAMA: 0109 - UNIVERSALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL					
2004	2869-Formação Inicial dos Professores do Ensino Fundamental	66.000,00	1.467,50	1.467,50	
	<i>PI PROFORME</i>	<i>66.000,00</i>	<i>1.467,50</i>	<i>1.467,50</i>	<i>2,2%</i>
2005	2872 - Apoio e Desenvolvimento da Gestão Escolar	42.334.095,00	40.628.026,75	37.554.365,98	
	<i>PI PROFORME</i>	<i>109.000,00</i>	<i>102.166,00</i>	<i>102.166,00</i>	<i>0,24%</i>
2006	2872 - Apoio e Desenvolvimento da Gestão Escolar	64.485.807,00	58.573.666,25	56.918.449,64	
	<i>PI PROFORME</i>	<i>593.800,00</i>	<i>593.090,00</i>	<i>593.090,00</i>	<i>0,92%</i>
2007	4193-Melhoria e Desenvolvimento do Ensino Fundamental	11.473.470,00	5.069.925,75	3.955.445,28	
	<i>PI PROFORME</i>	<i>673.080,00</i>	<i>330.416,88</i>	<i>330.416,88</i>	<i>2,88%</i>
	<i>PI CAPACITAEF</i>	<i>1.226.708,00</i>	<i>1.047.327,82</i>	<i>904.283,52</i>	<i>7,88%</i>
PROGRAMA: 0330 - VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO					
2008*	4277 - Formação Profissional Inicial e Continuada	15.033.233,00	1.999.359,87	1.335.787,91	8,9%
	<i>PI: FORPRO</i>	<i>13.775.243,00</i>	<i>1.503.661,03</i>	<i>1.199.572,27</i>	<i>8,7%</i>

*Execução orçamentária até 25/08/2008.

Fonte: SISPCA www.sispcma.gov.br. Acesso em 25/08/2008

Diante da impossibilidade de identificação no Sistema Informatizado de Planejamento, Coordenação e Avaliação do Estado do Maranhão (SISPCA) do valor aplicado na formação de professores séries iniciais, foram solicitados os processos de pagamento do período 2004-2007, contudo os processos disponibilizados pela SEDUC não contemplavam todas as despesas, não condizendo com o total gasto pela Secretaria, conforme Quadro 2.2.2.

Quadro 2.2.2: Demonstrativo da Despesa com Formação de Professores Séries Iniciais

Ano	Ação	PI	Histórico	Liquidado
2004	2869-Formação Inicial dos Professores do Ensino Fundamental	PROFORME	-	-
2005	2872 - Apoio e Desenvolvimento da Gestão Escolar	PROFORME	Despesas com pagamento de bolsas tutores do Pró-Letramento	5.566,00
	2872 - Apoio e Desenvolvimento da Gestão Escolar	Apoio Gestão a	Formação continuada séries iniciais	260.996,00
2006	2872 - Apoio e Desenvolvimento da Gestão Escolar	Apoio Gestão a	Despesas com pagamento de bolsas tutores do Pró-Letramento	181.525,00
2007	4193-Melhoria e Desenvolvimento do Ensino Fundamental	PROFORME	Despesas com pagamento de bolsas tutores do Pró-Letramento	4.930,00
TOTAL				453.017,00

3 PLANEJAMENTO E ORGANIZAÇÃO DAS AÇÕES DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES EM SERVIÇO

Constatou-se que a SEDUC não possui informações necessárias para planejar suas atividades de formação de professores, devido à ineficiência do diagnóstico sobre as principais carências pedagógicas dos professores da rede pública que lecionam no ensino fundamental, assim como a inexistência de um plano prevendo diretrizes, objetivos e metas relativas à formação continuada desses profissionais.

Observou-se, ainda, que as ações de formação realizadas pela Secretaria não estão contempladas nos instrumentos de planejamento de forma transparente. Dentro da estrutura do PPA, elas foram enquadradas em diversas ações e planos internos, dificultando a sua identificação. Além disso, a implementação das ações de formação de professores está comprometida em razão de a estrutura de gestão operacional e financeira ser inadequada. Foram observadas deficiências nas seguintes áreas de gestão: a) identificação das necessidades dos professores em relação à capacitação ou 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 da baixa efetividade das políticas de formação continuada de professores em serviço, em virtude de fragilidades ou deficiências nos processos de planejamento estratégico e de organização. 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.

Considerando esse risco, a auditoria investigou os seguintes pontos: I) se o gestor dispõe de informações necessárias para planejar suas ações de formação de professores; e II) se as ações de formação de professores estão contempladas nos instrumentos de planejamento e orçamento públicos, são de simples identificação e contam com uma adequada estrutura de gestão operacional e financeira.

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 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 esse intento, os recursos da educação à distância. O art. 67, inciso II, determina que os sistemas de ensino promovam a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos do estatuto e dos planos de carreira do magistério público, entre outros direitos, o aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim.

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. Na mesma linha, o Conselho Nacional de Educação, por meio da Resolução 03/1997, estabelece que os sistemas de ensino envidem esforços para implementar programas de desenvolvimento profissional dos docentes em exercício, incluída a formação em nível superior em instituições credenciadas, bem como, em programas de aperfeiçoamento em serviço.

Segundo o Manual de Elaboração do PPA 2008-2011⁵, para o propósito de planejar e organizar ações de governo devem-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.

⁵ Referência: Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Manual de Elaboração: plano plurianual 2008-2011. Brasília: MP, 2007

Em vista dos critérios definidos pela auditoria, foi verificado como a SEDUC vem conduzindo o processo de planejamento das ações de formação de professores do ensino fundamental em relação aos seguintes pontos: a) registros, banco de dados ou indicadores sobre a habilitação dos docentes da rede pública; b) histórico de cursos e treinamentos em serviço promovidos pela Secretaria; c) mapeamento com as necessidades de formação inicial e continuada; d) identificação espacial de onde se manifesta mais fortemente o problema; e) hierarquização das prioridades de formação; e f) elaboração de plano prevendo diretrizes, objetivos e metas de atendimento.

Além do planejamento, foram verificados também aspectos importantes relativos à instrumentalização das ações de formação de professores nos planos e orçamentos públicos e à sua implementação pela SEDUC, com tratamento dos seguintes pontos: a) processo de articulação da Secretaria com o MEC e com instituições de ensino superior para oferta de cursos; b) identificação das ações e dotações orçamentárias, destacando a participação da União e dos estados no financiamento; c) comparativo da previsão de gasto do PPA e da LOA com os créditos liquidados; d) mecanismo usado para promover a formação; e) critérios de distribuição das vagas, de seleção dos beneficiários e de participação no curso; f) divulgação dos cursos; g) incentivos e condições oferecidas para o professor participar da formação; h) estrutura administrativa e processo de coordenação das ações.

Utilizaram-se como procedimentos de coleta de dados a pesquisa de documentos e registros oficiais, entrevista estruturada e aplicação de questionários. Na pesquisa documental foram consultados o PPA, o SISPCA, os relatórios do Pró-Letramento, os relatórios da Supervisão de Normas e Orientação do Ensino (SUNO/SEDUC). As entrevistas foram feitas com gestores e técnicos da Secretaria de Educação, diretores de escola no Interior do Estado e com gestores das unidades regionais selecionadas (São Luís, Viana, Itapeuru-Mirim, Bacabal, São João dos Patos, Pedreiras, Presidente Dutra, Caxias e Timon). Os questionários foram aplicados com professores beneficiários (ou não) do programa das dez UREs selecionadas e com diretores de escola da unidade regional de São Luís.

3.1 Diagnóstico da demanda ineficiente

A primeira etapa do planejamento deve ser o diagnóstico da situação encontrada. No caso específico de programa de formação, determina a literatura especializada que o diagnóstico deve ser com a participação ativa daqueles indivíduos que serão envolvidos na capacitação. A promoção da formação continuada exige o conhecimento do perfil do público-alvo, suas necessidades e a situação local. Só assim, as formações oferecidas poderão interferir na realidade. Galindo e Inforsato (2005, p.82) assinalam:

O levantamento de necessidades em favor da formação continuada constitui instrumento preciso de mudanças qualitativamente efetivas voltadas ao combate às insuficiências da formação inicial, aos problemas do sistema e das diretrizes educacionais, bem como, ao estreitamento entre os pólos: realidade versus situação local.

Nesse aspecto, os gestores da SEDUC informaram, em Nota de Auditoria EX-08.01.01.04.3A, que o diagnóstico das necessidades de formação dos professores foi elaborado a partir dos dados coletados no EDUCACENSO, nos indicadores educacionais e na pesquisa anual sobre o quantitativo de professores e a respectiva formação inicial realizada pela SEDUC.

O EDUCACENSO é um sistema do MEC que mantém de modo *on line* um cadastro único e centralizado de escolas da rede pública e privada, docentes, auxiliares de educação infantil e estudantes. De acordo com consulta feita ao *sítio* do MEC, o EDUCACENSO permite identificar o professor vinculado à turma que leciona, à escola, e seus dados pessoais. No entanto, não há informação sobre a formação continuada.

Os indicadores educacionais referidos na Nota de Auditoria são o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e a Prova Brasil, ferramentas que deram a base de formação IDEB. Este indicador, basicamente, permite identificar as disciplinas nas quais os alunos tiveram pior desempenho.

A SEDUC, através da SUNO, encaminha anualmente equipes às unidades escolares para fazer um levantamento sobre a escola. Esse levantamento envolve infra-estrutura, pessoal administrativo, docentes e discentes. Em relação aos docentes, são levantados os quantitativos por turma, série e disciplina que lecionam. Esses dados ficam sob a responsabilidade da SUNO e sempre que solicitados por outras supervisões são emitidos relatórios de acordo com a necessidade.

Embora tenha declarado que utilizou esses instrumentos para a elaboração do diagnóstico das necessidades de formação, a SEDUC não forneceu nenhum documento que confirmasse essas informações ou que representasse um diagnóstico das necessidades de formação, de maneira que fossem identificados quantos professores possuem a formação inicial mínima, quantos necessitam de formação inicial e de formação continuada, e o mapeamento das necessidades e prioridades.

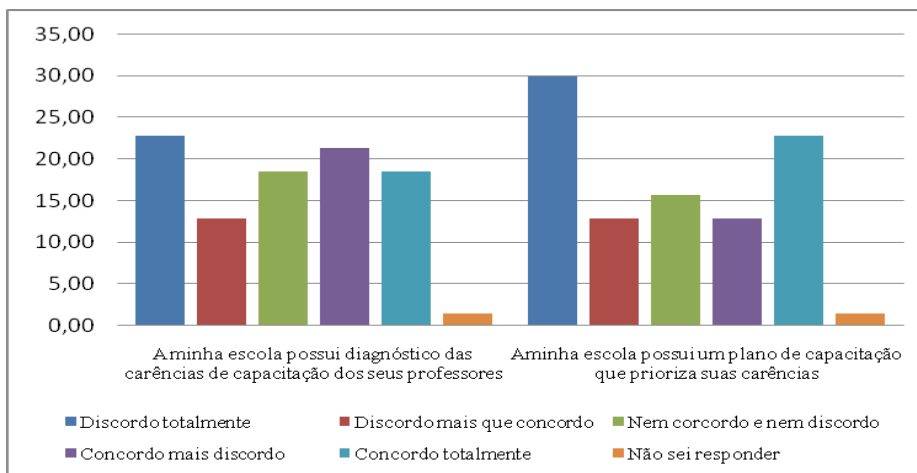
Nas visitas de estudo realizadas nas UREs, não foram apresentados documentos que evidenciassem levantamentos e estudos com as necessidades de formação dos professores. Os gestores das nove regionais entrevistadas afirmaram que as necessidades de demanda por formação são coletadas com os diretores de escolas nas reuniões realizadas na URE no início do ano, e que depois tais informações são repassadas para os gestores da SEDUC também por meio de reuniões. Em nenhum momento foi apresentado diagnóstico documentado das necessidades de formação.

No intuito de analisar essa questão, foram realizadas 69 entrevistas com diretores de escola do Interior do Estado. A síntese dessas entrevistas indica que as escolas não possuem diagnósticos e que não existem planos de capacitação. Apesar de alguns diretores afirmarem que possuíam, quando era solicitado o documento comprobatório, o diretor explicava que não havia um diagnóstico ou plano de capacitação formalizado. Alguns apresentavam um plano de ação do convênio Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) ⁶, onde estavam inclusas capacitações de professores.

Na URE de São Luís, foram aplicados 73 questionários com diretores de escola. O Gráfico 3.1.1 evidencia que 22,86% dos diretores responderam que suas escolas não possuíam diagnósticos e 18,57% afirmaram que possuíam. E, no plano de capacitação, 30,00% responderam que não tinham, enquanto, 22,86% dos diretores afirmam ter. No entanto, da mesma forma que no Interior do Estado, quando solicitados a apresentar os diagnósticos e os planos de capacitação, geralmente, os diretores apresentavam o plano de ação utilizado no convênio PDDE. Não houve registro de apresentação de diagnóstico ou plano de capacitação exclusivo para a formação inicial e/ou continuada de professores.

⁶ PDDE: Programa Dinheiro Direto na Escola- Programa instituído pelo MEC com recursos do FNDE, que tem como finalidade a prestação de assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas do ensino fundamental, com objetivo de melhorar a infra-estrutura física e pedagógica, o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático e a elevação dos índices de desempenho da educação básica.

Gráfico 3.1.1: Percepção sobre a existência de diagnóstico e plano de capacitação



Fonte: Pesquisa realizada com 73 diretores de escola da rede pública estadual de Ensino Fundamental séries iniciais (agosto/setembro de 2008)

Convém esclarecer que plano de ação do PDDE contém atividades gerais da escola, que inclui nele algumas atividades de formação. Esse plano é encaminhado para um setor específico da SEDUC que após análise de conformidade com a norma, encaminha-o para o MEC. Contudo a SEB/SEDUC não tem gestão sobre esse plano.

Sobre esse aspecto, os comentários dos gestores esclareceram que o plano de capacitação existente é o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE). Segundo eles, o referido plano adota a metodologia do planejamento estratégico, partindo de um diagnóstico da escola com base em dados quantitativos e qualitativos e que a partir desse diagnóstico serão eleitas às prioridades que vão fazer parte do PME – Plano de Melhoria da Escola. Para o desenvolvimento deste trabalho a metodologia utilizada é a constituição de um Comitê Regional em cada Unidade Regional de Educação formado por técnicos da SEDUC/Coordenação do PDE. Por sua vez, na escola o trabalho é desenvolvido a partir da formação de um grupo de sistematização do PDE com uma coordenação escolhida entre os profissionais da escola. Após elaboração desse plano, o Comitê Regional analisa-o junto à própria escola e encaminha ao Comitê Central que insere no PDDE para análise e aprovação do MEC.

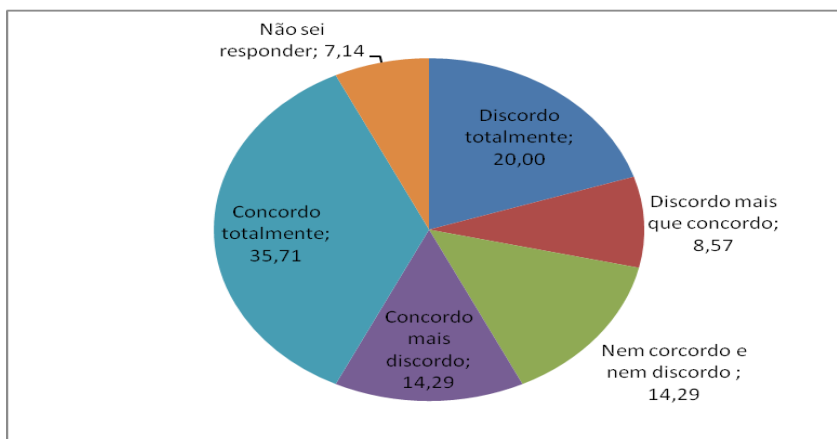
Com essa trajetória a SEDUC afirma que as “formações programadas partem da necessidade e interesse de cada escola e de cada professor, visando à melhoria da aprendizagem dos alunos e coerente com as diretrizes para a realização da formação do corpo docente. Reafirma-se que a escola possui diagnóstico e que existe plano para a realização das formações continuadas.”

Dessa forma, os comentários do gestor confirmam a evidência obtida na auditoria: as escolas que participaram do PDE incluíram nos seus planos de ação alguma capacitação para os professores de acordo com a necessidade e conveniência. Contudo, as escolas participantes ou não-participantes do PDE não possuem diagnóstico formalizado das necessidades de formação continuada de seus professores. A SEB/SEDUC não fundamenta a sua programação de formação continuada em levantamento das necessidades de professor e não controla e acompanha as capacitações realizadas pelas próprias escolas através do PDE e, conseqüentemente, não utilizam essas informações na elaboração da programação de futuras formações.

Outra fonte de informação que a SEDUC poderia utilizar seria um banco de dados nas escolas com o cadastro atualizado dos professores, dispondo da formação inicial e continuada de cada um. Entretanto, nas entrevistas com diretores de escola do Interior, percebeu-se que o banco de dados existente é o dossiê do professor, onde são arquivados termos de posse, portaria e certificados, quando o professor os entrega. Apenas uma das escolas pesquisadas apresentou além do dossiê, uma planilha com dados atualizados do professor contendo, entre outras informações, a formação e habilitação do professor.

Na URE São Luís, a percepção dos diretores de escola, com relação à existência ou não de banco de dados, comportou-se conforme demonstrado no Gráfico 3.1.2, ou seja, cerca de 20% dos diretores de escola discordaram totalmente, enquanto 36% concordam que existe um banco de dados. Da mesma forma que nas escolas do Interior do Estado, o banco de dados é o dossiê do professor.

Gráfico 3.1.2: Percepção dos diretores de escola sobre a existência de banco de dados com o histórico de cursos e capacitações realizados pelos professores



Fonte: Pesquisa realizada com 73 diretores de escola da rede pública estadual de Ensino Fundamental séries iniciais (agosto/setembro de 2008)

Nas visitas às escolas, foi observado que a maioria não possui computador ou, quando possuem, não tem acesso à internet. Dessa forma, as escolas se utilizam de *lan-house* para responder ao EDUCACENSO ou qualquer outra demanda que necessite de internet. Quando questionados sobre o Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC), os diretores de escola e gestores das UREs responderam que não conheciam o sistema. Observou-se que somente os técnicos e gestores da SEDUC possuem senha para sua utilização.

De acordo com a estrutura administrativa do Estado, os dados cadastrais dos professores são de responsabilidade da Secretaria de Administração. A SEDUC, em Nota de Auditoria EX-08.01.01-04.3A, informou que está desenvolvendo o Sistema de Recursos Humanos (SISRH), no qual serão cadastrados todos os dados dos servidores da educação e permitirá a atualização constante de sua respectiva formação inicial e continuada.

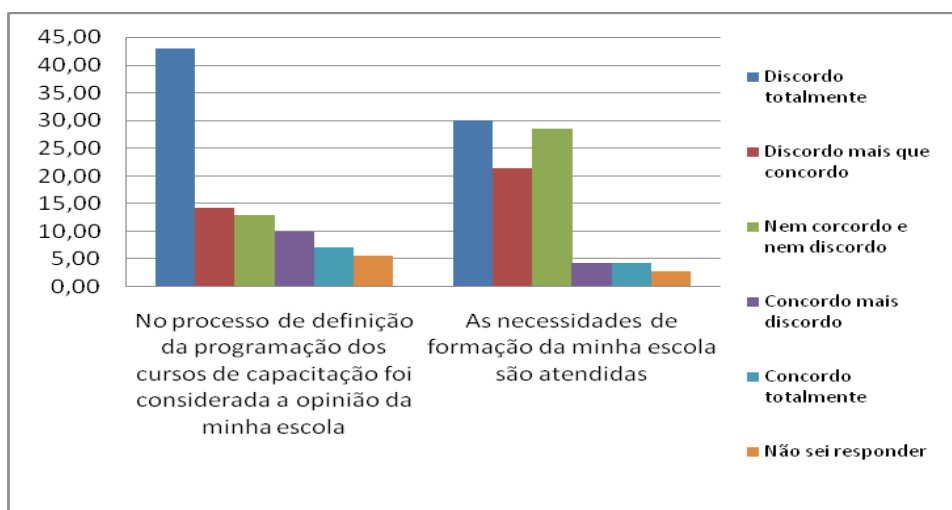
Em que pese a importância dos instrumentos utilizados pela SEDUC para elaboração do diagnóstico das necessidades de formação, evidenciou-se que faltou à Secretaria ouvir um dos principais interessados pela ação, o professor. Determinar um programa de formação continuada para professores considerando apenas o desempenho do aluno em duas disciplinas, sem avaliar a situação local, conduz ao estabelecimento de ações isoladas e desvinculadas das necessidades reais do professor.

A falta de participação dos professores na definição da programação de capacitação também foi evidenciada nas pesquisas realizadas com diretores de escola. No Interior do Estado, 63 dos 69 diretores de escola entrevistados não a consideraram satisfatória, e 32 afirmaram que suas escolas não participaram do processo de definição da programação dos cursos de capacitação e 31 revelaram que as necessidades de suas escolas não foram atendidas.

Nesse aspecto, destacam-se os resultados obtidos na pesquisa realizada com diretores de escola da URE São Luís, considerando que sua estrutura organizacional é bem diferente das demais UREs. Ela tem 31 técnicos pedagógicos, é subdividida em 13 pólos, cada um tem um técnico pedagógico responsável pela coordenação dos supervisores pedagógicos das escolas. Todas as escolas dessa URE possuem um supervisor pedagógico. As demais UREs possuem um número reduzido de técnicos pedagógicos para atender em média 12 a 15 municípios. E as escolas não possuem supervisores pedagógicos. Mesmo assim, não houve divergência de percepção entre os

diretores de escola das UREs do Interior do Estado e dos diretores da URE São Luís, conforme se verifica no Gráfico 3.1.3. Dos 73 diretores de escola pesquisados, 42,86% responderam que a opinião da escola não foi considerada no processo de definição da programação dos cursos de capacitação e 30,00% revelaram que as necessidades da escola não foram atendidas. Enquanto somente 7,14% e 4,29% dos diretores responderam que participaram do processo de programação da formação e foram atendidos em suas demandas, respectivamente.

Gráfico 3.1.3: Percepção dos diretores de escola sobre a programação dos cursos de capacitação



Fonte: Pesquisa realizada com 73 diretores de escola da rede pública estadual de Ensino Fundamental séries iniciais (agosto/setembro de 2008)

No que se refere a plano estadual prevendo diretrizes, objetivos e metas relativas à formação de professores do ensino fundamental, os gestores da SEDUC, quando questionados na Nota de Auditoria EX-08.01.01-04.3A, responderam que as diretrizes do PDE, do PNE e as constantes do Decreto nº 6.094/07 foram incorporadas na elaboração do Plano de Ação Articulada (PAR) e do PPA. Sabe-se que essas diretrizes possuem caráter geral e devem ser obedecidas por todos os entes da federação, entretanto cabe a cada estado estabelecer diretrizes, metas e objetivos compatíveis com suas necessidades.

Quanto ao PAR, os oito gestores das unidades regionais entrevistados declararam que não participaram de sua elaboração. A participação das UREs ocorreu em duas reuniões de apresentação do plano. Somente a gestora da URE São Luís disse ter participado ativamente na sua construção.

Do exposto, constata-se que a Secretaria por não ter uma política própria para a formação de professores não se preocupou em elaborar um diagnóstico preciso de suas necessidades através de consultas às escolas e professores, não fez mapeamento das necessidades ou estabeleceu prioridades, objetivos e metas para a formação. Em decorrência disso, a SEDUC promove ações de formação por meio de adesões aos programas do governo federal e executa formações pontuais generalizadas para todos os professores sem atender às especificidades de cada região. De acordo com uma diretora de escola: “A programação é feita da SEDUC para a escola, de um modo geral, sem ouvi-la. Ela é desconecta da realidade local.”

No caso específico da formação continuada para professores das séries iniciais, observou-se que as ações ficaram limitadas ao Pró-Letramento. Embora a pesquisa não tenha mensurado a adequação do curso em relação ao público-alvo, é conveniente registrar que cinco diretores de escola comentaram em suas entrevistas que o curso não se adapta aos professores que estão em fase de aposentadoria. Essa observação foi feita em relação à motivação e a aplicabilidade das novas técnicas em sala de aula. Nas entrevistas realizadas com gestores de URE, três apontaram ter dificuldades de formar turmas devido à desmotivação dos professores dessa faixa etária. Destaca-se o comentário feito por uma gestora de URE:

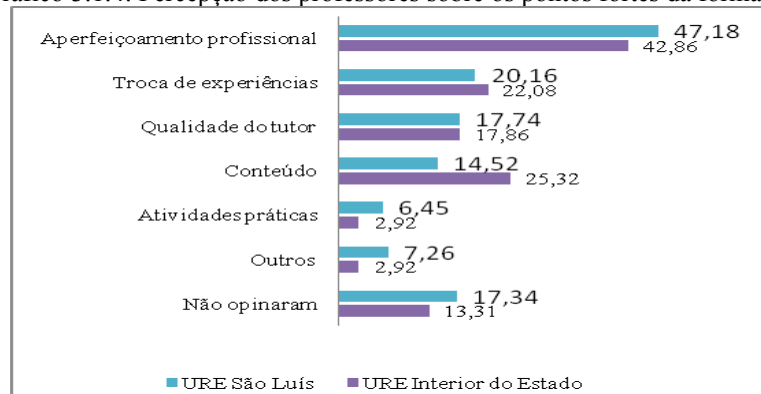
A formação continuada Pró-Letramento é muito boa para desenvolver novas técnicas e contribuir com a prática do professor, entretanto não atende às necessidades dos professores de polivalência que estão na fase de aposentadoria. É necessário que o estado encontre uma alternativa de formação específica para estes professores ou tenha projetos para incluir estes profissionais no processo de ensino aprendizagem. Ou seja, uma política de aproveitamento desses profissionais. (entrevistas gestores de URE, período agosto/setembro 2008)

Nesse sentido, evidenciou-se que a intenção da SEDUC era universalizar o atendimento aos professores, mas, devido à heterogeneidade do público-alvo, isso não foi possível. Daí a importância de um diagnóstico mais minucioso sobre as necessidades de capacitação de grupos específicos de professores, que possam resultar na diferenciação dos conteúdos e abordagens das capacitações.

Outro dado importante é a percepção dos professores em relação ao conteúdo, apenas 14,52% dos cursistas da URE São Luís o consideraram como ponto forte, ficando em quarto lugar nessa regional. Em relação aos cursistas do Interior do Estado, o percentual foi 25,32%, ficando em segundo lugar. Nesse sentido, cumpre comentar duas situações extremas relatadas nas entrevistas com diretores e tutores que, embora quantitativamente não sejam expressivas, valem ser registradas

pelo que revelam: Na primeira situação o conteúdo do Pró-Letramento estava abaixo das necessidades dos professores. Segundo uma diretora, a SEDUC elabora a sua programação de formação sem consultar a escola e parte do princípio de que os professores são leigos. Na segunda situação, dois tutores disseram que tiveram dificuldades com a turma devido ao alto nível do conteúdo do curso, pois os professores tinham dificuldades na leitura e interpretação dos textos. Mais uma vez, fica evidenciada a necessidade das formações ser baseada em diagnósticos elaborados a partir do perfil do público-alvo.

Gráfico 3.1.4: Percepção dos professores sobre os pontos fortes da formação



Fonte: Pesquisa com professores das escolas públicas da rede estadual do Ensino Fundamental séries iniciais (agosto/setembro 2008)

Consideradas as oportunidades de melhorias na ação identificada ao longo deste subitem, entendeu-se oportuno recomendar aos gestores estaduais a adoção das seguintes medidas:

a) recomendar à SEDUC que elabore um diagnóstico das necessidades de formação com a participação de professores e diretores de escolas e unidades regionais, no qual seja observada a faixa etária do professor, a formação inicial, o rendimento do aluno, entre outros aspectos recomendados pela literatura especializada;

b) recomendar à SEDUC que acompanhe a formação continuada promovida pelas escolas com recursos do PDE, uma vez que nas visitas de estudo foram identificadas formações realizadas com esse convênio e que não foram informadas pela SEB/SEDUC;

c) recomendar à SEDUC que construa um plano de ação por URE a partir do diagnóstico situacional da formação, no qual sejam identificadas as prioridades, as diretrizes, os objetivos e metas para a formação de professores;

d) recomendar à SEDUC que cientifique as escolas sobre o diagnóstico e plano de ação;

e) recomendar à SEDUC que faça um estudo sobre a situação dos professores de polivalência que estão em fase de aposentadoria em relação ao seu rendimento e, se for o caso, adote medidas saneadoras nas situações negativas encontradas;

f) recomendar à SEDUC que informatize e dê acesso à internet a todas as escolas da rede estadual;

g) recomendar à SEDUC que desenvolva um banco de dados com informação sobre a formação inicial e continuada dos professores.

Espera-se, com a implantação das recomendações propostas, aumentar o acesso à informação, inserir o professor no processo de planejamento da ação e minimizar os riscos de que a formação continuada não atenda às demandas regionais e/ou locais.

3.2 Estratégia de implementação inadequada

Evidenciou-se que as ações de formação não foram contempladas nos instrumentos de planejamento de forma transparente e ficaram comprometidas devido à inadequada estrutura de gestão operacional e financeira. As ações de formação são segregadas dentro da estrutura administrativa da SEDUC, porém sem haver a integração entre as unidades administrativas. A SEDUC não estabeleceu critérios de participação no curso que visassem à consecução de objetivos. A divulgação do curso não estimula a participação do professor e a integração do curso com a escola. E, o recurso financeiro disponibilizado para a formação é insuficiente, além de não estimular a participação do professor, dificulta a realização da ação.

No que diz respeito aos instrumentos de planejamento, conforme justificado no subitem 2.2, avaliou-se que, no PPA 2004-2007, não foi estabelecida ação específica para formação continuada dos professores do ensino fundamental. Essas ações de formação foram enquadradas em diversas ações e planos internos ao longo do período, que por sua vez agregaram ações de formação de outros níveis e modalidades e, às vezes, ações que não eram de formação. Assim, na estrutura do PPA 2004-2007, não é possível identificar a dotação específica para a formação de professores. Da mesma forma ocorre com o PPA 2008-2011. A SEDUC declarou que foi criada uma ação específica

4277 – Formação Prof. Inicial e Continuada e o PI FORPRO para a formação dos professores. No entanto, verificou-se que tanto a ação como o PI são genéricos e abrangem formações de todos os servidores da Secretaria.

Essa inexistência de dotação específica dificulta a execução da ação, compromete a transparência e o acompanhamento tanto pelos gestores da SEDUC como por outros interessados na execução da ação. O SISPCA é um sistema do Estado que permite o acompanhamento das metas físicas e financeiras da execução orçamentária no próprio exercício e em exercícios anteriores. Os dados são demonstrados por programa, ação e PI, permitindo o acompanhamento da evolução da execução orçamentária de cada um. Todavia, como a ação de formação de professores não tem sequer um PI específico, não é possível identificar no sistema quanto estava orçado e quanto foi executado da ação.

A falta de um programa, ou mesmo de uma ação específica para a formação de professores, é reflexo da ausência de uma política de formação. Ao longo desses anos, o Estado não colocou a formação na agenda de suas prioridades, daí a inexistência de um diagnóstico ou plano de ação ainda que fosse para executar os programas federais.

Uma vez que essas ações não estão contempladas no PPA e na lei orçamentária, elas não possuem dotação específica. Logo, a implementação da ação depende da liberação de dotação de outras ações. Quando isso não é possível, ocorre a limitação de recursos financeiros ou descontinuidade da ação.

Quanto à estrutura administrativa da SEDUC, conforme já descrito no subitem 2.2, ela é subdividida em supervisões por nível, modalidade e diversidade educacional, cabendo a cada uma delas a promoção da formação de seus professores. De acordo com a Nota de Auditoria EX - 08.01.01.04.3A, a SAE é o setor responsável, entre outras atividades, pela programação de formação de professores. Contudo, nas entrevistas com gestores da SAE, observou-se que eles não dispunham de relatórios gerenciais com informações consolidadas sobre a formação, seja em relação à programação, acompanhamento, controle ou avaliação.

Na aplicação da técnica de auditoria SWOT, os gestores da SEDUC apontaram como fraqueza a falta de articulação na formação continuada integrando todos os setores da Secretaria. E,

no mapa de processos elaborado juntamente com esses gestores, ficou evidenciado que não existe um procedimento uniformizado entre as supervisões em relação à distribuição de vagas, momento e forma da divulgação, supervisão e avaliação dos cursos. Cada supervisão estabelece a programação e cronograma de suas atividades, não havendo uma consolidação que permita avaliar se há duplicidade de ações ou se os calendários de atividades são conflitantes. Ressalta-se que essa programação não é discutida com as UREs de modo que cada uma delas possa opinar e ajustar as necessidades da escola e a realidade local. Segundo os nove gestores de UREs entrevistados, o papel delas na estrutura organizacional é dar apoio logístico à SEDUC por meio da divulgação, contatos, definição do espaço físico e execução da ação.

Conforme comentado no subitem 3.1, o mapeamento da situação do Estado, em relação à formação inicial, é feito pela SEDUC, através da SUNO, diretamente nas escolas. As UREs não são envolvidas nesse processo. O resultado obtido pela SUNO não é repassado para elas. Dessa forma, quando solicitadas a apresentar informações sobre os professores de suas regionais, os gestores recorriam aos diários de classe. Somente duas regionais apresentaram documentos, elaborados pela própria URE, consolidando as informações.

Assim, a programação da formação é feita pela SEDUC e as UREs são comunicadas dessa formação pela supervisão patrocinadora na época das inscrições, por ofício quando o prazo permite ou por telefone, o que é mais comum acontecer. Vale registrar que não foram apresentados documentos com as necessidades de formação, com o mapeamento ou com a programação anual de formação, ou seja, a URE não tem registro formal sobre a situação da formação nas escolas de sua regional.

Convém relembrar a percepção dos diretores das escolas da URE São Luís em relação à programação da formação, demonstrada no gráfico 3.1.3. Dos 73 diretores pesquisados, 42,86% responderam que a opinião da escola não foi considerada no processo de definição da programação dos cursos de capacitação e 30,00% revelaram que as necessidades da escola não foram atendidas. No Interior do Estado, dos 69 diretores entrevistados, 27,53 % sugeriram maior integração entre a escola e o curso, com a participação da elaboração do diagnóstico, plano de ação, cronograma, bem como maior informação da direção sobre o curso ou mesmo participação da escola no acompanhamento do curso. A falta de organização devido à inexistência de cronograma ou aos sucessivos adiamentos dos encontros do Pró-Letramento foi apontada como ponto fraco por 6,45 %

dos 248 cursistas pesquisados na URE São Luís e por 10,72 % dos 308 pesquisados nas UREs do Interior do Estado.

Contribui para essa situação a falta de coordenação específica para a formação de professores com a responsabilidade de avaliar a situação de todas as áreas, identificar as que são mais graves, apresentar soluções, estabelecer metas para cada supervisão, coordenar as ações entre elas, concentrar esforços. Com efeito, a formação de professor por ser um processo contínuo deve contar com uma estrutura de gestão que permita a padronização dos procedimentos, o acompanhamento e registro da evolução das ações permanentemente, de modo que a análise dos acertos, deficiências e fragilidades possam contribuir para a melhoria dos processos. Devido à heterogeneidade do público-alvo, é razoável que as ações sejam executadas de forma descentralizada por nível, modalidade e diversidade educacional. Entretanto, é necessário que haja uma integração entre as ações para evitar conflitos de interesses, duplicidades de ação, desperdícios de recursos humanos e financeiros.

Em relação aos critérios para participar das formações, percebeu-se que as vagas são distribuídas, a critério da supervisão, por URE ou por município. Quando é por URE, esta fica encarregada de fazer a distribuição por município e escola. Quando é por município, a URE faz a distribuição por escolas.

No caso específico do Pró-Letramento, a Supervisão de Currículos informou que todos poderiam participar do curso, desde que fosse professor efetivo e estivesse atuando nas séries iniciais do ensino fundamental. Nas entrevistas com gestores das regionais e com os diretores de escola, a informação foi a mesma, porém reparou-se que isso só ocorre nos municípios-pólo⁷, onde não é necessário deslocamento. Nos demais municípios, a oferta de vagas ficou limitada aos recursos disponíveis para o deslocamento, informação confirmada por três dos nove gestores de UREs entrevistados.

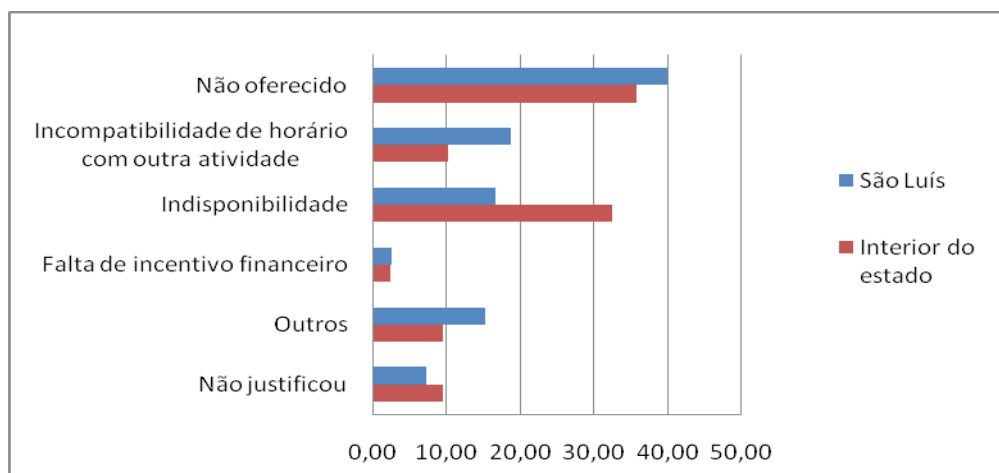
De acordo com os gestores de UREs, o município pólo é escolhido por sua infraestrutura, localização ou quantitativo de professores nessa etapa de ensino. Dessa forma, após receber a informação sobre o quantitativo dos deslocamentos, é feita a distribuição das vagas por escolas. As escolas comunicam aos professores que se inscrevem de acordo com seus interesses.

⁷ Municípios-pólo: municípios que centralizam os encontros do Pró-Letramento para um determinado número de municípios, podendo ser o município sede da regional ou não.

Embora o deslocamento seja um limitador na oferta de vagas, quatro dos nove gestores declararam ter dificuldades para formar turmas devido ao baixo interesse do professor.

Nesse aspecto, analisaram-se os dados da pesquisa realizada com professores participantes e não participantes da formação. Na URE São Luís, foram pesquisados 398 professores, mas 37,69 % desse total não participaram da formação. No Interior do Estado, o total de pesquisados foi 434 e o percentual de não participantes foi 29,03%. Os não participantes apontaram como principal motivo “o não oferecimento da formação”, conforme demonstra Gráfico 3.2.1. A indisponibilidade e incompatibilidade de horário ficaram em segundo e terceiro lugares, respectivamente.

Gráfico 3.2.1: Percepção dos professores não participantes dos cursos de formação



Fonte: Pesquisa com professores das escola públicas da rede estadual do Ensino Fundamental séries iniciais (agosto/setembro 2008)

Na pesquisa realizada com diretores de escolas da URE São Luís, 34,29% declararam que os critérios de seleção não são de conhecimento dos professores e 62,86% manifestaram que há necessidade de melhorar tais critérios. Nas entrevistas realizadas nas UREs do Interior do Estado, os diretores de escolas informaram que todos os professores puderam participar. E quando havia limitação de vagas, a indicação era feita segundo a disponibilidade e manifestação do interesse do professor.

No que concerne à priorização dos professores das escolas com pior desempenho ou os mais carentes de capacitação, a maioria dos diretores de escolas do Interior do Estado declarou que não foram estabelecidas prioridades para indicação do professor. Na URE São Luís, 51,43 % dos

diretores de escolas pesquisados discordaram que foram priorizados a participar do curso os professores das escolas com pior desempenho e 41,43% discordaram que em suas escolas tenham sido escolhidos aqueles com maior carência de capacitação. Vale lembrar que a URE São Luís não tem problemas com deslocamento e conta com um supervisor em cada escola. A gestora da URE respondeu em entrevista que as prioridades são estabelecidas por disciplina. Quando a Secretaria disponibiliza o número de vagas, são identificadas as escolas com piores desempenhos no IDEB, mas, se na escola a adesão dos professores é insuficiente ou não há interesse, as vagas são redirecionadas para outras escolas. Ela finalizou dizendo que não há como obrigar o professor a participar da formação.

Conclui-se que, embora a SEDUC tenha utilizado como instrumento na elaboração do diagnóstico o resultado do IDEB e que um dos objetivos da adesão ao Pró-Letramento foi a melhoria desse índice, os critérios de participação do curso não levaram em consideração esse resultado. Como a SEDUC não definiu as prioridades e os critérios estabelecidos eram abrangentes, a decisão de participar do curso ficou facultada ao professor. Assim, tanto nos municípios em que a oferta de vagas ficou limitada pelos recursos financeiros para o deslocamento quanto nos municípios onde essa limitação não ocorre, a participação dos professores ficou condicionada ao interesse e disponibilidade do professor. Dessa forma, a SEDUC não pode garantir que os professores participantes foram os que mais necessitavam da formação.

Com efeito, analisando os dados fornecidos pela SEDUC e o resultado do IDEB 2005-2007, elaborou-se um demonstrativo fazendo um cruzamento entre o quantitativo de escolas, professores e matrículas, municípios que participaram do Pró-Letramento em 2006 e 2008 e as notas do IDEB, conforme demonstrado no Apêndice VIII. Inferiu-se que 15 municípios com 138 escolas e 5.898 matrículas não possuem professor efetivo e não foram contemplados com o Pró-Letramento, sendo que o IDEB de 10 desses municípios é inferior a 3. Percebeu-se, do mesmo modo, a ocorrência de 17 municípios com professores efetivos, mas não contemplados com o Pró-Letramento. Destaca-se que 10 entre esses 17 municípios apresentam IDEB inferior a 3 e possuem juntos 16 escolas, 74 professores e 2.173 matrículas.

Por outro lado, comparado o resultado do IDEB 2005 e 2007, apurou-se que 134 municípios aumentaram suas notas, sendo que apenas 41,04% desses municípios participaram do

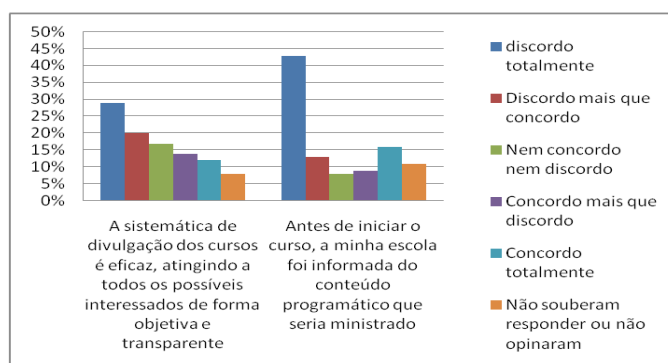
Pró-Letramento. Enquanto 37,5% dos 88 municípios participantes do Pró-Letramento em 2006 e/ou 2008 não apresentaram melhoria em suas notas.

No aspecto divulgação, observou-se que a comunicação sobre o curso é feita por meio de ofícios, que informam a realização do curso, as disciplinas e o número de vagas. Não há informação sobre o conteúdo, o período de realização dos cursos, o cronograma de encontros, a metodologia, ou qualquer outra informação que sirva de elemento motivador para a participação.

Os gestores da SEDUC informaram que “Os mecanismos utilizados para a divulgação dos cursos são ofícios informativos, com instruções e informações que orientam desde as estratégias de inscrições até a organização logística para a efetivação da ação”, conforme Nota de Auditora EX -08.01.01-04.3A. Os nove gestores de UREs entrevistados comunicaram que a divulgação é por ofício ou telefone. Na pesquisa com os diretores da URE São Luís, 49% discordaram sobre a eficácia da divulgação, 26 % acham que é eficaz, 17% nem concordaram ou discordaram e 8% não souberam responder. Nas 69 entrevistas realizadas no Interior do Estado, cerca de 35% discordaram da eficácia.

Quanto à informação prévia do conteúdo programático do curso, os diretores do Interior do Estado declararam que não receberam nenhuma informação a respeito. Alguns acrescentaram, em suas respostas, que o conhecimento do conteúdo poderia estimular a participação dos professores, promoveria a integração do curso com a direção da escola e ajudaria no acompanhamento dos resultados, pois os diretores saberiam o que esperar do aprendizado do professor. Em São Luís, somente 25% afirmaram ter recebido o conteúdo O Gráfico 3.2.2 apresenta os resultados obtidos em São Luís.

Gráfico 3.2.2: Percepção dos diretores sobre a divulgação dos cursos



Fonte: Pesquisa realizada com 73 diretores de escola da rede pública estadual de Ensino Fundamental séries iniciais (agosto/setembro de 2008)

A ineficácia da divulgação do curso pode ter contribuído para a baixa participação dos professores na segunda etapa do Pró-Letramento. O quadro 3.2 apresenta a participação dos professores em todo o Estado de acordo com os dados fornecidos pela SEDUC.

Quadro 3.2 Participação dos professores na formação em todo o estado

ANO	Total de professores séries iniciais do fundamental	Cursistas	Percentual cursistas	Não cursistas	Percentual não cursistas
2006	2.260	1.804	79,82%	456	20,17%
2008	2.260	1.149	50,84%	1.111	49,15%

Destaca-se como exemplo de boa prática o trabalho realizado pelos tutores do município de Timon que, ao perceberem o baixo nível de inscrição, eles compareceram às escolas e fizeram a divulgação do curso com cada professor. Reuniram-se com os diretores de escola e solicitaram que eles incentivassem a participação dos professores. Durante o curso, eles estão sempre visitando as escolas com objetivo de motivar a participação do professor.

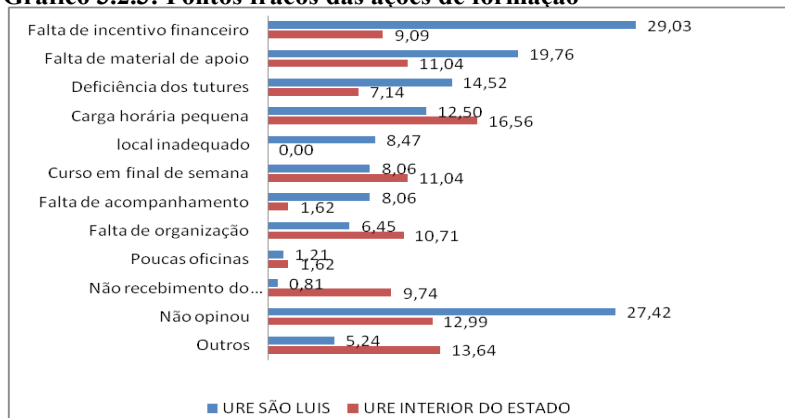
No que se refere às condições adequadas para a participação do professor no programa de formação, destacam-se a indisponibilidade de recursos financeiros para a ação, cursos realizados fora da carga horária do professor e o local inadequado de realização do curso na URE São Luís.

Em relação aos recursos financeiros, nove gestores de UREs entrevistados consideraram que eles são insuficientes tanto na fase de implementação das ações quanto na fase de acompanhamento. Eles informaram que as UREs não são unidades orçamentárias, elas não possuem autonomia financeira, suas despesas são pagas pela SEDUC. Durante o ano, elas recebem adiantamentos para cobrir pequenas despesas. Na fase de implementação da ação, cabe a URE providenciar o local dos encontros e fazer sua manutenção, fornecer o material de apoio para os tutores e professores e o lanche. No entanto, a SEDUC, além de não disponibilizar os recursos financeiros para cobrir tais despesas, não dá orientação para as UREs de modo a padronizar as ações. Dessa forma, em alguns municípios-pólo, as despesas foram custeadas pelas UREs, em outros foram rateadas entre as escolas participantes e em outros foram rateadas pelos próprios professores. Uma das nove gestoras de URE deu a seguinte resposta para a falta de recursos financeiros: “A ausência de autonomia financeira faz com que a URE tenha que constantemente

utilizar-se de parcerias para adquirir os recursos materiais para execução de algumas ações, o que dificulta o desempenho da regional” (comentário da entrevista com gestora de URE).

Por outro lado, os professores não recebem incentivos financeiros para participar da formação. A ajuda de custo é dada somente para aqueles que precisam se deslocar da sua cidade para a cidade pólo, sendo no valor exato do transporte. A maioria dos encontros foi realizada aos sábados, fora da carga horária do professor e com jornada de oito horas. Assim, para participar dos cursos, os professores tiveram que fazer desembolsos extras com pagamento de alimentação e transporte. A falta de recursos financeiros foi considerada como ponto fraco por 29,03% dos professores em São Luís e 11,04% demonstraram sua insatisfação com os cursos realizados no final de semana, conforme demonstrado no Gráfico 3.2.3.

Gráfico 3.2.3: Pontos fracos das ações de formação



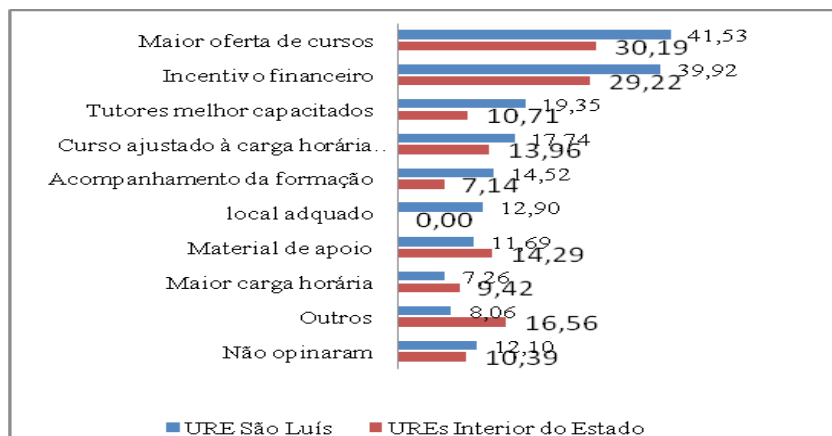
Fonte: Pesquisa com professores das escolas públicas da rede estadual do Ensino Fundamental séries iniciais (agosto/setembro 2008)

Observa-se que a insatisfação com incentivo financeiro é maior em São Luís. Contribui para essa situação a distância entre o local do encontro, que é na região central de São Luís, e as escolas, que geralmente ficam em bairros distantes. Embora muitos professores tenham reclamado também das condições físicas do ambiente. Somente nessa regional, o local foi citado. Como ponto fraco, ele teve um percentual de 8,47% e como sugestão, local adequado apareceu com 12,90%.

Outro aspecto da insuficiência de recursos financeiros é a falta de material de apoio para as atividades presenciais da formação. Embora o MEC disponibilize os fascículos com o conteúdo do curso, o KIT não é composto com régua, lápis, borrachas, cartolinas e outros materiais necessários para a realização das oficinas. A falta desse material foi apontada como ponto fraco por 11,04 % dos professores do Interior do Estado e por 19,7% dos professores de São Luís.

Concorre para essa falta de recurso financeiro o planejamento inadequado da ação e, conseqüentemente, a falta de dotação específica. Com isso, a execução da ação não é padronizada, pois a solução para as dificuldades causadas pela falta de recurso financeiro fica a critério de cada URE e cada uma resolve de acordo com a sua capacidade de articular as parcerias com as escolas e a administração local. Essa situação prejudica os professores mais carentes que, por não terem recursos para as despesas extras de transporte e alimentação, deixam de freqüentar o curso. No gráfico 3.2.4, verifica-se que, entre as sugestões dos professores para futuras formações, o incentivo financeiro teve 39,92% na URE São Luís e 29,22% nas UREs do Interior do Estado.

Gráfico 3.2.4: Sugestões dos professores para outras formações



Fonte: Pesquisa com professores das escolas públicas da rede estadual do Ensino Fundamental séries iniciais (agosto/setembro 2008)

Na pesquisa realizada com os diretores da URE São Luís, as sugestões mais expressivas foram: maior incentivo financeiro (37,14%), maior oferta de curso (35,71%), diagnóstico das necessidades do professor (34,29%) e curso ajustado à carga horária do professor (22,86%).

Dessa forma, observa-se que há interesse tanto pelos professores como pelos diretores de escola pelo aumento das ações de formação e que atendam a suas necessidades, entretanto eles se ressentem da falta de incentivo financeiro e pelos cursos serem ministrados fora da carga horária do professor.

Vale ressaltar que em relação ao exposto a SEDUC apresentou argumentação relatando que melhorias posteriores foram implementadas tais como:

- No PPA 2008-2011, inserção da atividade 4277 – Formação Profissional Inicial e Continuada dos Servidores da SEDUC;

- Existência de proposta da SEDUC em criar os centros de Formação Continuada em todas as Unidades Regionais de Educação;
- Implantação e implementação progressiva do Sistema Informatizado de Recursos Humanos;
- Realização, em 2007, de 19 Seminários Regionais, com ampla participação da sociedade maranhense e comunidade escolar para discussão da temática “A Educação que o Maranhão Quer e Precisa” que culminou com a I Conferência Estadual de Educação Básica;
- Articulação da rede estadual de ensino com as universidades locais, para uma nova configuração de oferta de formação continuada.

Destaca-se que em relação a essas melhorias argumentadas no PPA 2008-2011 a inserção dessa atividade não trará a transparência almejada devido abrangerem as formações de todos os servidores da secretaria, conforme comentado no item 3.2. Quanto à criação de centro de formações verifica-se que não foram apresentadas evidências de que a proposta esteja em fase de execução. E em relação à implantação do sistema informatizado de recursos humanos observa-se que o mesmo não está em seu pleno exercício ou efetivamente funcionando de forma a cooperar com os resultados.

Levando-se em consideração o exposto e, no intuito de aperfeiçoar o processo de implementação da ação, entende-se por oportuno, em complementação a outras providências já dispostas no subitem 3.1, propor as seguintes medidas:

a) recomendar à SEDUC que elabore um programa ou ação específica para a formação de professores e que os PIs sejam utilizados para individualizar as ações de formação por nível, etapa e modalidade de ensino, de forma a dar maior transparência a ação;

b) recomendar à SEDUC que crie uma coordenação específica para a formação de professores de modo que possa consolidar as informações de todas as ações promovidas pelas diversas supervisões e inclusive as realizadas pelas próprias escolas com recursos do PDE, bem como padronizar, acompanhar e avaliar a execução dessas ações;

c) recomendar à SEDUC que estabeleça critérios de seleção fundamentados na definição de prioridades da formação, evidenciando quais são os beneficiários que mais necessitam e que não podem deixar de participar da ação;

d) recomendar à SEDUC que divulgue às escolas a programação da formação continuada, informando a organização do curso (horário, local, período, carga horária, programação), objetivos e beneficiários da ação;

e) recomendar à SEDUC que divulgue aos diretores de escola e professores o conteúdo dos cursos antes das inscrições;

f) recomendar à SEDUC que considere nos custos financeiros da ação os recursos necessários para a operacionalização da ação e que esses recursos sejam repassados aos setores responsáveis pela implementação da ação de modo a permitir que os cursos sejam oferecidos dentro de um padrão mínimo;

g) recomendar à SEDUC que busque adequar os cursos de formação dentro da carga horária do professor, caso isso não seja possível, deverá ser oferecida uma ajuda de custo para o professor custear suas despesas extras com alimentação e transporte; e

h) recomendar à SEDUC que faça um levantamento das necessidades e prioridades para a construção dos Centros de Formação;

Espera-se, com a implementação das recomendações, aumentar a participação dos professores nos cursos, garantir a continuidade da formação e possibilitar que a ação alcance os professores que mais necessitam.

4 ESTRUTURA DE CONTROLE

Constatou-se que a SEDUC não dispõe de normas de controle e acompanhamento das atividades de formação e as rotinas e procedimentos não são eficazes. Além disso, as informações necessárias para realizar o acompanhamento orçamentário e financeiro das ações de formação de professores não estão disponíveis de forma simples e transparentes, o que dificulta a atuação dos órgãos de controle. A SEDUC não dispõe, ainda, de mecanismos de monitoramento e avaliação que permitam acompanhar os resultados da ação na melhoria da atuação pedagógica do professor, ou seja, não há conhecimento dos gestores da ação quanto à efetividade da capacitação recebida pelo professor para melhorar/transformar a realidade e as condições de sua atuação profissional.

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 três propostas de investigação: I) se as informações necessárias para realizar o acompanhamento orçamentário e financeiro das ações de formação de professores estão disponíveis de forma simples e transparentes; II) se as rotinas, normas e procedimentos de controle dos programas de formação contemplam, além da análise de aspectos formais/burocráticos, o acompanhamento das atividades do curso e dos resultados na melhoria da atuação pedagógica do professor. III) quais foram as providências adotadas e as correções de rumos originários de trabalhos de fiscalização ou monitoramentos anteriores.

O Decreto n.º 5.233/2004, que trata das normas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007 no âmbito a União, estabelece, em seu art. 4º, que “o gerente do programa deve monitorar e avaliar a execução do conjunto das ações do programa”. O monitoramento e a avaliação dos programas de governo são ferramentas essenciais para a boa prática gerencial. A avaliação é um procedimento que deve ocorrer em todas as etapas, permitindo ao gestor o acompanhamento das ações, a sua revisão e o redirecionamento quando necessário. Enquanto o monitoramento é uma

atividade gerencial interna que se realiza durante o período de execução e operação, a avaliação pode ser realizada antes ou durante a implementação: ao concluir uma etapa ou o projeto como um todo, ou mesmo algum tempo depois, devendo haver preocupação com o impacto provocado pela intervenção pública em seus beneficiários. Não obstante o Decreto n.º 5.233/2004 ter aplicação obrigatória apenas à União, os conceitos nele estabelecidos são salutares em qualquer instrumento de planejamento, o que torna recomendável sua utilização em todas as esferas de governo.

Segundo a metodologia COSO, os controles internos constituem um elemento do processo de gestão e são integrados por cinco dimensões inter-relacionadas. A primeira é o ambiente de controle, e está ligada a diversos fatores: integridade, valores éticos e competência dos funcionários da entidade; filosofia e estilo gerenciais; forma como a gerência atribui autoridade e responsabilidade e organiza e desenvolve seu pessoal; e o comprometimento da direção da entidade. A segunda dimensão é a avaliação dos riscos, que trata da identificação e análise dos riscos relevantes para o alcance dos objetivos da entidade ou programa. A terceira dimensão trata das ações que permitem a redução ou administração dos riscos identificados, incluindo a normatização interna, que é a definição formal das regras internas necessárias ao funcionamento da entidade, e devem definir responsabilidades, políticas corporativas, fluxos operacionais, funções e procedimentos. A quarta dimensão refere-se à informação e comunicação, relevantes para a operação dos controles internos, tanto de fontes internas quanto externas, e devem ser identificadas, registradas e comunicadas tempestivamente e na forma adequada. A última dimensão é o monitoramento que se preocupa em avaliar o bom funcionamento dos controles internos ao longo do tempo. Isso é feito por meio tanto do acompanhamento contínuo das atividades quanto por avaliações específicas, internas e externas.

Em vista dos critérios definidos pela auditoria, o Tribunal verificou como a Secretaria de Educação vem conduzindo o processo de controle das ações de formação de professores do ensino fundamental, em relação aos seguintes pontos: 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; e c) atributos do sistema de controle das ações de formação de professores.

Utilizaram-se como procedimentos de coleta de dados a pesquisa de documentos e registros oficiais, questionários e entrevista estruturada. Na pesquisa documental foi consultado o PPA e o SISPCA. As entrevistas foram feitas com gestores e técnicos da SEDUC e das UREs de São Luís, Viana, Itapecuru-mirim, Bacabal, São João dos Patos, Pedreiras, Presidente Dutra, Caxias e Timon. Foram entrevistados, ainda, os diretores de escola das UREs supramencionadas e da URE de Pinheiro. Os questionários foram aplicados aos professores beneficiários (ou não) da ação das UREs de São Luís, Pinheiro, Viana, Itapecuru-mirim, Bacabal, São João dos Patos, Pedreiras, Presidente Dutra, Caxias e Timon, e aos diretores de escolas da URE de São Luís.

4.1 Dificuldade na identificação dos dados orçamentários e financeiros

Na análise do SISPCA, constatou-se que a contabilização das despesas com formação de professores no período 2004 a 2007 não é claramente identificável.

Questionada sobre a disponibilização dos dados orçamentários e financeiros, assim como a identificação das ações e dotações orçamentárias destinadas à formação de professores, a SEDUC informou, por meio da Nota de Auditoria nº EX-08.01.01-04.3A, que as dotações orçamentárias referentes à formação no período 2004 a 2007 foram enquadradas em diversas ações e planos internos e que no PPA 2008-2011 foram criados ação e PI específicos: Formação Profissional Inicial e Continuada e Formação Inicial e Continuada dos Servidores da Educação (FORPRO), respectivamente. Informou, ainda, que, após a criação em 2007 do Sistema de Monitoramento do Comprometimento Orçamentário, a SEDUC passou a dispor de relatórios gerenciais sobre as dotações orçamentárias de formação, no entanto, esses relatórios não foram apresentados pela Secretaria à equipe de auditoria.

Não obstante as informações da SEDUC, verificou-se na análise ao SISPCA que não foram estabelecidos programa, ação ou PI específicos para a formação continuada de professores tanto no PPA de 2004 a 2007 quanto no PPA de 2008-2011 (ver subitem 2.2). Outro aspecto que cabe ressaltar é a fragmentação do processo de despesa pela SEDUC. As despesas com formação são formalizadas em vários processos, de acordo com o elemento de despesa, que são distribuídos para diversos setores de pagamento conforme a fonte de recurso. Soma-se a isso a não-consolidação do total das despesas com formação dos professores pelo setor responsável, pois, ao ser solicitado, a Secretaria não dispunha dos valores orçados e efetivamente gastos. Dessa forma, a ausência de dotação orçamentária específica gera a impossibilidade de se identificar o total gasto nas ações de

formação de professores, a limitação de recursos financeiros e a dificuldade de acompanhamento das ações, o que culmina com a descontinuidade da ação, haja vista a SEDUC não dispor dessas informações para auxiliar no planejamento de formações futuras.

Tendo em vista as constatações relatadas, e no intuito de permitir o acompanhamento das ações de formação, identifica-se como oportunidade a adoção das seguintes medidas:

a) recomendar à SEDUC que contabilize as despesas com cada formação no PI correspondente, para a fácil identificação do valor gasto; e

b) recomendar à SAE/SEDUC que promova o acompanhamento orçamentário e financeiro da despesa para alimentação do ciclo do planejamento.

Esperam-se os seguintes benefícios da implementação das recomendações: melhorar o dimensionamento da despesa, identificar os recursos financeiros disponíveis para implementação da ação de forma adequada, proporcionar a continuidade da formação e permitir a elaboração de relatórios gerenciais que auxiliem no acompanhamento da ação e no planejamento de ações futuras.

4.2 Ineficiência no sistema de controle dos cursos de formação

A SEDUC não dispõe de normas de controle e acompanhamento das atividades de formação e as rotinas e procedimentos não são eficazes. Nas visitas de estudo feitas à SEDUC constatou-se que a única ação de formação continuada que tem sido promovida é o Pró-Letramento (ver subitem 2.2). Os critérios de avaliação dos professores adotados pelo MEC, nessa formação, são a frequência aos encontros presenciais, a realização satisfatória das tarefas previstas em cada fascículo e a auto-avaliação do professor cursista, considerando o percurso durante o Pró-Letramento, as contribuições do curso e as mudanças em sua prática pedagógica.

Inquirida sobre quais normas, rotinas e instrumentos foram implementados pela Secretaria para acompanhar o andamento das atividades de formação dos professores, a SEDUC informou, conforme Nota de Auditoria EX- 08.01.01.04.3A, que o acompanhamento é orientado de acordo com a natureza do curso e a orientação é comum a todas as supervisões e gestores regionais pela coordenação da SAE; é efetuado por técnicos da supervisão responsável (Supervisão da educação básica, Supervisão de modalidades e diversidades educacionais, Supervisão de gestão educacional e Supervisão de currículo), que observam a efetividade dos cursos, visando garantir a efetivação da ação com qualidade.

Dentre os atributos do sistema de controle das ações de formação dos professores, a SEDUC destacou o levantamento de dificuldades que os professores sentiram durante a capacitação dos cursistas e os relatórios da execução dos cursos feitos pela instituição formadora, pelo gestor regional e o técnico que acompanhou a formação. Quando o curso tem execução direta pela SEDUC, os relatórios são feitos pelo coordenador da formação e gestor regional. Outros atributos mencionados foram o acompanhamento da frequência dos cursistas e o controle na distribuição do material didático. Apesar disso, durante a aplicação das técnicas de auditoria, SWOT e DVR, a falta de acompanhamento foi apresentada como uma fraqueza de alta probabilidade e baixo impacto.

Em entrevistas, 8 gestores das unidades regionais do interior declararam que não existem normas, rotinas e procedimentos. O acompanhamento, neste caso, é feito pelos técnicos da URE que atuam como supervisores, uma vez que as escolas do Interior do Estado não possuem supervisores no seu quadro de pessoal. Esse procedimento é comum em todas as formações de qualquer modalidade e não se trata de uma orientação ou exigência da SEDUC. Nas escolas de São Luís, em virtude de contarem com estrutura administrativa diferenciada, como a presença de supervisor e/ou coordenador pedagógico, a gestora da URE relatou que o acompanhamento é feito na fase do planejamento, durante as reuniões entre professores e supervisores, contudo não é possível aferir os resultados obtidos nas formações.

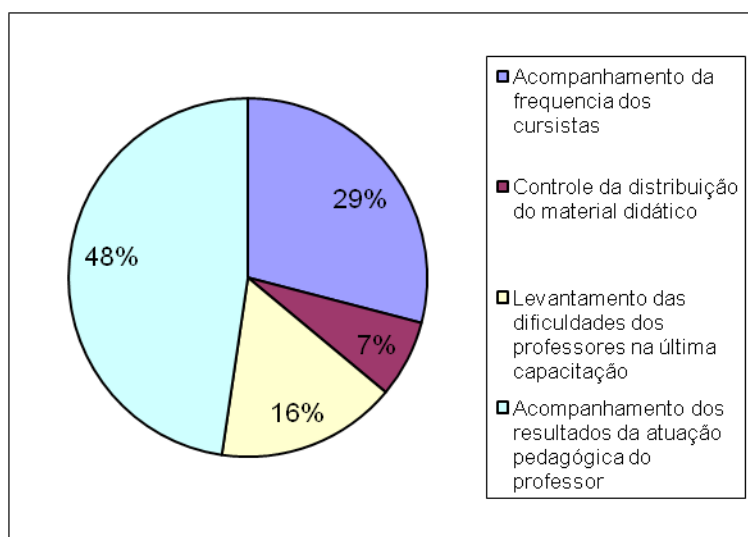
No caso do Pró-Letramento, tanto na URE de São Luís quanto nas demais, o acompanhamento é feito pelos tutores mediante relatório. A supervisão dessa formação é feita pelo coordenador pedagógico, técnico da URE sem capacitação específica para o desempenho desta função, que consolida os resultados do acompanhamento também em relatório. Os relatórios dos tutores e dos coordenadores são encaminhados à SEDUC, no entanto, não são padronizados. Não há orientação da SEDUC sobre quais informações deverão ser coletadas, o que permite que cada coordenador aborde as informações que achar pertinentes, sem priorizar temas relevantes para o acompanhamento da ação. Basicamente, as informações relatadas nos relatórios estão relacionadas à descrição das atividades desenvolvidas, escolas e professores participantes e dificuldades operacionais.

Ainda nas entrevistas, as principais dificuldades para o acompanhamento e avaliação das ações de formação apontadas pelos gestores regionais foram a insuficiência de pessoal, de

recursos financeiros para o deslocamento de tutores, a ausência de supervisores/ coordenadores nas escolas e ausência de supervisores especificamente capacitados nas UREs para desenvolver o acompanhamento das ações de formação, pois a supervisão é feita por técnicos das UREs, com formação geral. As dificuldades apontadas foram preponderantes para que as atividades da supervisão, relativas ao acompanhamento, fossem consideradas insatisfatórias por 5 dos 9 gestores entrevistados.

Complementarmente, na análise dos dados dos questionários aplicados aos diretores de escolas da URE de São Luís verificou-se, quanto ao controle da execução das ações de formação de professores, que os critérios mais utilizados são o acompanhamento dos resultados da atuação pedagógica do professor, com 48% das respostas, e o acompanhamento da frequência dos cursistas, com 29% das respostas, destacando que os pesquisados poderiam marcar mais de uma resposta, conforme se visualiza no Gráfico 4.2. Nas entrevistas feitas com os diretores das escolas do Interior do Estado, constatou-se que, dentre os que opinaram nesse item, 25 responderam que controlam efetivamente as ações de formação de professores, enquanto 32 responderam que não controlam. Dentre os que responderam que controlam, os critérios mais utilizados por eles foram o acompanhamento dos resultados da atuação pedagógica do professor e o acompanhamento da frequência dos cursistas.

Gráfico 4.2: Percepção dos diretores de escola sobre o controle da execução da ação.



Fonte: Pesquisa realizada com 73 diretores de escola da rede pública estadual de Ensino Fundamental séries iniciais (agosto/setembro de 2008)

Ressalta-se que o questionamento neste item diz respeito ao controle da escola sobre as ações de formação. Observa-se, diante das respostas supracitadas dos gestores de UREs sobre a inexistência de normas, rotinas e procedimentos de acompanhamento, que os procedimentos de controle e acompanhamento sobre os quais os diretores se referem, trata-se dos procedimentos adotados nas formações promovidas pela própria escola com recursos do PDDE e sem intermediação da SEDUC. Ainda assim, o acompanhamento feito tanto pelos gestores das UREs quanto pelos diretores das escolas não é formalizado e nenhum documento relativo a esse acompanhamento foi apresentado ao ser solicitado pela equipe de auditoria. Os 9 gestores de UREs entrevistados relataram que toda documentação é encaminhada para a SEDUC, e os diretores de escolas afirmaram que o acompanhamento é discutido em reunião informal com os professores.

A SEDUC argumentou que as ações de formação docente têm uma coordenação técnica que trata da organização, divulgação, operacionalização, logística, e acompanhamento das mesmas, mantendo controle de: frequência de cursistas; desenvolvimento do programa, condições materiais de trabalho; desempenho pedagógico do formador. No entanto, observou-se que, no caso específico do Pró-Letramento, os relatórios apresentados pelos coordenadores pedagógicos apresentaram informações diversificadas e às vezes insuficientes para permitir o controle.

A falta de padronização desses relatórios e a ausência de rotinas e procedimentos de acompanhamento das ações de formação pela SEDUC é causada pela inexistência de normas de controle. O relatório do tutor e coordenador é o único instrumento formal, mas por não ter informações padronizadas para todo Estado, pouco podem ser utilizados para um acompanhamento efetivo. O tratamento dado pela SEDUC, apenas orientando os supervisores e gestores não supre a inexistência de normas, a formalização de procedimentos e o estabelecimento de rotinas, além de permitir que cada supervisão ou cada URE adote procedimentos próprios (ou nenhum) no acompanhamento das formações, proporcionando que as falhas se repitam a cada formação, culminando na desmotivação do professor beneficiário.

Embora os instrumentos de pesquisa utilizados na auditoria não tenham contemplado questões relativas à permanência do beneficiário do início ao fim dos cursos, os relatórios apresentados pela SEDUC destacam índice considerável de evasão dos professores do curso do Pró-Letramento, especialmente em razão da ausência de ajuda de custo. Outras queixas frequentes dos professores, observadas nos questionários, são a insuficiência de material de apoio, o atraso no calendário dos módulos do Pró-Letramento, carga horária não adequada ao conteúdo e a não entrega dos certificados de conclusão dos cursos.

Levando-se em consideração o exposto, e no intuito de aperfeiçoar o processo de acompanhamento das atividades de formação, entende-se oportuno adotar as seguintes proposições:

a) recomendar à SEDUC aprimorar o acompanhamento dos professores de escolas do Interior do Estado, haja vista elas não dispõem de supervisores ou coordenadores pedagógicos para este fim;

b) recomendar à SEDUC estabelecer rotinas de acompanhamento das ações de formação, com a definição das atividades sob a responsabilidade da SEDUC e das Unidades Regionais;

c) recomendar à SEDUC padronizar relatórios e criar instrumentos de controle para que o desenvolvimento da formação atenda os objetivos pré-estabelecidos;

d) recomendar à SEDUC definir formas de tratamento das falhas apontadas nos instrumentos de controle, bem como divulgar aos beneficiários as soluções adotadas.

Espera-se, com a implementação das recomendações da auditoria, proporcionar melhoria na qualidade da formação com a obtenção de melhores resultados, minimizar a reincidência das falhas e motivar os professores.

4.3 Ausência de mecanismos de monitoramento e avaliação da qualidade da formação dos professores

A SEDUC não dispõe de mecanismos de monitoramento e avaliação que permitam acompanhar os resultados da ação na melhoria da atuação pedagógica do professor. O roteiro de verificação dos sistemas de controle interno, Apêndice VII, apontou que a SEDUC não possui indicadores que permitam avaliar o alcance dos objetivos das ações de formação e a eficácia das atividades de controle. Durante a elaboração da SWOT e do DVR, a SEDUC reconheceu a

ausência de avaliação e monitoramento da ação, tendo apontado como fraqueza de alta probabilidade e de alto impacto.

Nos questionários aplicados nas escolas das UREs de São Luís, verificou-se que 58% dos diretores responderam que não existem mecanismos de monitoramento e avaliação que permitam a escola informar falhas ou sugerir melhorias nas ações de formação continuada. O mesmo pode ser constatado nas escolas do Interior do Estado, onde 51 dos 69 diretores entrevistados responderam que não dispõem de mecanismos de avaliação. Dentre os que responderam que sim, tanto os diretores de São Luís quanto os do Interior destacaram como mecanismo de monitoramento mais utilizado a avaliação do desempenho dos alunos, enquanto os mecanismos de avaliação mais utilizados são a avaliação dos professores ao final do curso e os relatórios. No entanto, não houve comprovação documental de como esse procedimento é efetuado.

Contribuem para a ausência de mecanismos de monitoramento e avaliação a ausência de planejamento da ação sem definição de metas e objetivos e a ausência de indicadores. Os indicadores tornam operacional o monitoramento e avaliação da ação, sem eles não é possível identificar se a ação tem cumprido o papel para o qual foi criada, ou em que medida o desempenho do professor foi melhorado. Dessa forma, a principal consequência advinda da situação constatada é a impossibilidade de se mensurar a contribuição da formação no desempenho do professor em sala de aula, ou seja, a ação está sendo promovida sem identificação de sua eficácia e efetividade.

Em argumentação, a SEDUC informou que no acompanhamento está implícito o procedimento avaliativo a partir de indicadores, constando nesse processo a utilização de uma ficha de registro de avaliação dos cursistas. Como exemplo, citou a tabulação da avaliação do curso do Pró-Letramento em 2008, relacionando alguns indicadores, sem a demonstração do cálculo. Verificou-se que os indicadores relacionados pela SEDUC referiam-se a instrumentos de controle da execução da ação e não propriamente aos indicadores de desempenho, haja vista que este é mais abrangente, por aferir resultados da ação, além de constituir num importante instrumento de controle gerencial, e permitir acompanhamento e ação corretiva. Todo e qualquer indicador é uma relação numérica, em termos de medida, que expressa um resultado com o objetivo de comparar com as metas pré-estabelecidas, tendo objetivo, fórmula do cálculo, diretriz, e grupo.

Diante do exposto, e com vistas à melhoria e aperfeiçoamento da ação de professores, no que concerne ao monitoramento e avaliação, entende-se salutar a adoção das seguintes medidas:

a) recomendar à SEDUC o estabelecimento prévio de metas e objetivos da ação de formação;

b) recomendar à SEDUC o estabelecimento de mecanismos de monitoramento e avaliação que permitam avaliar o desempenho das ações de formação;

c) recomendar à SEDUC a construção de indicadores que permitam monitorar a ação e mensurar os resultados alcançados.

São esperados os seguintes benefícios da implementação das recomendações: permitir a avaliação da continuidade da ação, corrigir desvios diante dos objetivos e metas pré-estabelecidos e realimentar o ciclo do planejamento.

5 ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR

De acordo com a orientação do grupo temático de AOP, o relatório preliminar de auditoria realizada sobre o tema Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental – Séries Iniciais da rede estadual de ensino foi remetido ao Secretário da Educação do Estado, por meio do Ofício nº. 2732/2008 – SETRI/TCE, sendo este complementado pela Nota de Auditoria EX – 08.01.01-06.1, com a finalidade de se obter os comentários pertinentes sobre as questões analisadas por esta Corte de Contas.

Em atendimento às diligências do TCE/MA, o Sr. Lourenço José Tavares Vieira da Silva, Secretário de Estado da Educação, encaminhou os respectivos comentários por meio do Ofício nº 003/2009 – GS/SEDUC, protocolizado na CODAR/ARQUIVO em 06/01/2009.

Considera-se que os comentários enviados pelo gestor, pela sua pertinência e oportunidade, possibilitaram a correção e esclarecimento de alguns pontos do relatório, bem como fosse feito a revisão do teor de certas recomendações, de forma a torná-las mais adequadas ao fim que se pretende. As considerações apresentadas pelo gestor foram analisadas e incorporadas nos capítulos e parágrafos afins.

6 CONCLUSÃO

A Formação Continuada de professores constitui um dos alicerces para o desenvolvimento da educação no País. É a partir dela que se forma um processo de aprendizagem contínua, de conhecimento e formação pedagógica, necessários para exercer com qualidade um ensino participativo nas salas de aula, além de contribuir no desenvolvimento profissional do professor. Uma boa prática docente é uma meta a ser alcançada com a formação, significa melhorias no aprendizado e rendimento do aluno, nos índices avaliativos do sistema educacional e no processo como um todo.

Realizar cursos formadores de profissionais para a educação básica, programas de formação pedagógica, e programas de educação continuada para os profissionais de educação dos diversos níveis têm sido implementados e constituindo numa das diretrizes educacionais, a partir da edição da LDB nº. 9.394/96, que trouxe avanços quanto à formação continuada de professores. Outro aspecto relacionado é a procura constante de garantir uma educação para todos, por ser um dever do Estado, de forma a garantir ensino de qualidade para o desenvolvimento da pessoa e exercício da cidadania, preceitos constantes em nossa atual Carta Magna.

Assim, a presente Auditoria sobre a Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental - Séries Iniciais é resultante da Capacitação em Auditoria Operacional que envolveu 25 Cortes de contas do País, num trabalho conjunto do PROMOEX, TCU e do Instituto Rui Barbosa com objetivo de avaliar se a Secretaria de Educação está estruturada, de forma institucional e operacional para o atendimento das necessidades de formação de professores das séries iniciais do Ensino Fundamental, verificar o controle dos recursos aplicados nessas ações e o monitoramento das ações de formação dos professores.

Como síntese das conclusões expostas ao longo deste relatório destaca-se como ponto forte, a adesão do Estado ao programa federal Pró-Letramento, que tem contribuído para a melhoria do desempenho do Estado no IDEB (ver apêndice VIII), embora não se possa afirmar que tenha sido o Programa o único responsável por esse crescimento. Cabe destacar também a boa estrutura institucional da SEDUC, como descentralização da Secretaria em Unidades Regionais de Educação e a segregação dos níveis e modalidades de ensino em Supervisões. Contudo, a estrutura

operacional da SEDUC não é adequada. Não há interligação entre as supervisões, e as UREs, em razão da ausência de normas, rotinas e procedimentos padronizados, desenvolvem à sua própria maneira a maioria das suas atividades. São necessários a criação de uma coordenação específica para a formação de professores com vistas ao fortalecimento do vínculo entre a execução dos cursos e o seu planejamento (item 3.2) e o estabelecimento de rotinas de acompanhamento e padronização de procedimentos, visando à melhoria na qualidade da formação (item 4.2). Assim sendo, é indispensável a realização de diagnóstico incluindo o levantamento do perfil do corpo docente e de suas deficiências na formação escolar, assim como a elaboração de planos de capacitação prevendo diretrizes, objetivos e metas relativas à formação continuada de professores (item 3. 1)

Observou-se que as ações de formação não estão contempladas nos instrumentos de planejamento de forma transparente e a implementação dessas ações está comprometida, em razão de a estrutura de gestão operacional e financeira ser inadequada. Dessa forma, é necessário aprimorar o registro da execução orçamentária e financeira de forma a proporcionar transparência e possibilitar a identificação dos recursos empregados nas ações de formação (item 4.1). Relativo aos controles internos, especialmente sobre a aferição do desempenho da ação, constatou-se a ausência de mecanismos de monitoramento e avaliação da qualidade das ações de formação dos professores, o que torna imprescindível a criação de instrumentos e indicadores de supervisão e monitoramento que permitam o acompanhamento dos resultados da ação na melhoria da atuação pedagógica do professor, bem como ajudar na tomada de decisões dos executores (item 4.3).

Espera-se, por fim, que a implementação das recomendações contribua para minimizar eventuais problemas que comprometam o alcance dos objetivos e a correta aplicação dos recursos públicos, além de proporcionar a eficácia nas ações de formação, alcançando os resultados esperados e necessários ao real desenvolvimento dos beneficiários.

7 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, e visando contribuir para a melhoria das ações de formação continuada de professores do ensino fundamental das séries iniciais da rede estadual de ensino do Estado do Maranhão, submete-se este relatório à consideração superior, com as propostas que se seguem:

1 – Recomendar à SEDUC, com fulcro no art. 1º, inciso V, do Regimento Interno do TCE/MA, a adoção das seguintes medidas:

- a) que elabore um diagnóstico das necessidades de formação com a participação de professores e diretores de escolas e unidades regionais, no qual seja observada a faixa etária do professor, a formação inicial, o rendimento do aluno, entre outros aspectos recomendados pela literatura especializada;
- b) que acompanhe a formação continuada promovida pelas escolas com recursos do PDE, uma vez que nas visitas de estudo foram identificadas formações realizadas com esse convênio e que não foram informadas pela SEB/SEDUC;
- c) que construa um plano de ação por URE a partir do diagnóstico situacional da formação, no qual sejam identificadas as prioridades, as diretrizes, os objetivos e metas para a formação de professores;
- d) que cientifique as escolas sobre o diagnóstico e plano de ação;
- e) que faça um estudo sobre a situação dos professores de polivalência que estão em fase de aposentadoria em relação ao seu rendimento e, se for o caso, adote medidas saneadoras nas situações negativas encontradas;
- f) que informatize e dê acesso à internet a todas as escolas da rede estadual;
- g) que desenvolva um banco de dados com informação sobre a formação inicial e continuada dos professores.
- h) que elabore um programa ou ação específica para a formação de professores e que os PIs sejam utilizados para individualizar as ações de formação por nível, etapa e modalidade de ensino, de forma a dar maior transparência a ação;

- i) que crie uma coordenação específica para a formação de professores de modo que possa consolidar as informações de todas as ações promovidas pelas diversas supervisões e inclusive as realizadas pelas próprias escolas com recursos do PDE, bem como padronizar, acompanhar e avaliar a execução dessas ações;
- j) que estabeleça critérios de seleção fundamentados na definição de prioridades da formação, evidenciando quais são os beneficiários que mais necessitam e que não podem deixar de participar da ação;
- k) que divulgue às escolas a programação da formação continuada, informando a organização do curso (horário, local, período, carga horária, programação), objetivos e beneficiários da ação;
- l) que divulgue aos diretores de escola e professores o conteúdo dos cursos antes das inscrições;
- m) que considere nos custos financeiros da ação os recursos necessários para a operacionalização da ação e que esses recursos sejam repassados aos setores responsáveis pela implementação da ação de modo a permitir que os cursos sejam oferecidos dentro de um padrão mínimo;
- n) que busque adequar os cursos de formação dentro da carga horária do professor, caso isso não seja possível, deverá ser oferecida uma ajuda de custo para o professor custear suas despesas extras com alimentação e transporte;
- o) que faça um levantamento das necessidades e prioridades para a construção dos Centros de Formação;
- p) que contabilize as despesas com cada formação no PI correspondente, para a fácil identificação do valor gasto;
- q) que promova o acompanhamento orçamentário e financeiro da despesa para alimentação do ciclo do planejamento;
- r) que aprimore o acompanhamento dos professores de escolas do Interior do Estado, haja vista elas não disporem de supervisores ou coordenadores pedagógicos para este fim;
- s) que estabeleça rotinas de acompanhamento das ações de formação, com a definição das atividades sob a responsabilidade da SEDUC e das Unidades Regionais;

- t) que padronize relatórios e criar instrumentos de controle para que o desenvolvimento da formação atenda os objetivos pré-estabelecidos;
- u) que defina formas de tratamento das falhas apontadas nos instrumentos de controle, bem como faça a divulgação das soluções adotadas aos beneficiários;
- v) que estabeleça mecanismos de monitoramento e avaliação que permitam avaliar o desempenho das ações de formação; e
- w) que construa indicadores de monitoramento e avaliação que permitam mensurar os resultados alcançados.

2 – Determinar à SEDUC, com fulcro no art. 1º, inciso V, 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/MA, com o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas.

3 – Recomendar à SEDUC que articule grupo de contato de auditoria, de forma a atuarem como canal de comunicação com este Tribunal com objetivo de facilitar o acompanhamento da implementação das determinações e recomendações prolatadas pelo TCE.

4 – Retornar os autos à UTEFI/NEAUD 3 para que se programe a realização do monitoramento e o Acórdão que vier a ser prolatado.

São Luís, 15 de janeiro de 2009.

AURICEA COSTA PINHEIRO

Analista de Controle Externo

Mat 6858

DIVACI COUTO JÚNIOR

Analista de Controle Externo

Mat 6346

FRANCIANGELA VIANA SILVA

Analista de Controle Externo – Mat 6528

HELVILANE MARIA ABREU ARAUJO

Analista de Controle Externo – Mat 8219

REFERÊNCIAS

BRASIL, Ministério da Educação. **Resultado do Censo Escolar 2005**. Anexo Estatístico nº. 1.27 a 1.31. Brasília: INEP/MEC – junho de 2006.

BRASIL, Ministério da Educação. **Sinopce Estatística Educação Básica Censo Escolar 2006**. Anexo Estatístico nº. 1.27 a 1.31. Brasília: INEP/MEC.

BRASIL. Lei nº. 9.394 de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 03 de junho de 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. PDE: **O Plano de Desenvolvimento da Educação – Razões, Princípios e Programas**. Disponível em: <
<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/livromiolov4.pdf>>. Acesso em: 08 de julho de 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Aprova o Roteiro para Elaboração de Relatórios de Auditoria de Natureza Operacional**. Portaria nº. 165, de 8 de julho de 2004. Disponível em: <
http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/NORMAS_JURISPRUDENCIA/ATOS_NORMATIVOS/PORTARIAS/PORTARIAS_2001_A_2005/PRT2004-165.DOC>. Acesso em: 23 de outubro de 2008.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Avaliação de Programa – Ação Apoio à Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental**. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2006.

Cálculo do tamanho da amostra – exercícios de amostragem. Disponível em: <http://www.antrax.com.br/indices/Amostragem.pdf>. Acesso em: 12 de agosto de 2008.

DR.CEP. **Técnicas de Amostragem – controle estatístico do Processo**. Disponível em: <http://www.datalyzer.com.br/site/suporte/administrador/info/arquivos/info60/60.html>. Acesso em 12 de agosto de 2008.

GALINDO, C.J.; INFORSATO, E. do. C. **Algumas considerações sobre a formação continuada de professores a partir das necessidades formativas: o caso da rede municipal de Araraquara**. In: CONGRESSO ESTADUAL PAULISTA SOBRE FORMÇÃO DE EDUCADORES, 8., 2005, São Paulo, Resumos...São Paulo, 2005, p.82.

MARANHÃO. Secretaria de Estado da Educação. **Regimento SEDUC**. São Luís, 2007.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Consulta do IDEB – Resultados e metas**. Disponível em : <http://ideb.inep.gov.br/Site/>. Acesso em: 15 de outubro de 2008.

ROSA, Floriza Gomide Sales. MARANHÃO. Superintendência de Modalidade e Diversidades Educacionais – SUPEMDE. **Plano de Metas Compromisso todos pela Educação. Plano de Ações Articuladas – PAR**. São Luís, 2008.



MARANHÃO

TRIBUNAL DE CONTAS

Unidade Técnica de Fiscalização – UTEFI

Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria – NEAUD 3

APÊNDICES