



# **AUDITORIA OPERACIONAL PILOTO**

## **CAPACITAÇÃO E HABILITAÇÃO DE PROFESSORES LEIGOS**

**Processo n° 2008/52253-8**

Paulo Gomes Gonçalves (monitor-TCU)  
Álvaro Alves da Rocha Neto (coordenador)  
Cleyce das Graças Cunha de Souza  
Francimary de Souza Almeida  
Helena Yuri Saito  
Maria Betânia Martins Pinheiro

**BELÉM  
NOVEMBRO/2008**

## **Relatório de Auditoria Operacional na ação de Capacitação e Habilitação de Professores Leigos.**

**Processo nº:** 2008/52253-8

**Modalidade:** Avaliação de Programa

**Ato originário:** Resolução TCE nº 17.545/2008, que determinou a realização da avaliação da ação na modalidade auditoria especial, nos termos do inciso II, do artigo 81, do Regimento Interno do TCE/PA.

**Objetivo:** Avaliar aspectos relacionados ao planejamento, organização e controle da ação de Capacitação e Habilitação de Professores Leigos, bem como verificar sua efetividade, por meio da percepção dos resultados obtidos, revelados na agregação de conhecimentos pelo professor e na melhoria da sua prática pedagógica e planejamento.

**Atos de designação:** Portarias TCE nº 22.206, de 06/03/2008 e nº 22.281, de 07/04/2008.

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

**Período de realização da auditoria: planejamento** – 06/03 a 25/07/08

**execução** – 28/07 a 27/10/08

**relatório** – 28/10 a 28/11/08

### **Composição da equipe:**

<b>Analista</b>	<b>Matrícula</b>	<b>Lotação</b>
Paulo Gomes Gonçalves (monitor)	4553-5	Seprog-TCU
Álvaro Alves da Rocha Neto (coordenador)	0100458	DCE
Cleyce das Graças Cunha de Souza	0100441	DCE
Francimary de Souza Almeida	0100326	DCE
Helena Yuri Saito	0100345	DCE
Maria Betânia Martins Pinheiro	0100423	DCE

**Unidade:** Secretaria de Estado de Educação (SEDUC)

**Vinculação no TCE:** 3ª CCE

**Responsáveis:** Maria Isabel Castro Amazonas, ex-Secretária

CPF: 049.538.602-25

Período: de 01/01/04 a 19/03/06

Paulo Fernando Machado, ex-Secretário

CPF: 379.523.660-68

Período: de 20/03/06 a 31/12/06

*“Quem não monitora os problemas que deve resolver e o resultado das ações com as quais pretende enfrentá-los não sabe o que acontece por conta de seu agir e nem que mudanças provocou com a sua ação. Não sabe por onde anda, não consegue avaliar a eficiência e eficácia de suas intervenções. Para monitorar é necessário tornar preciso o problema, demarcá-lo e medi-lo com rigor, conhecer suas principais determinações e desenhar ações específicas com o poder de eliminar ou minimizar as causas fundamentais que o geram. Ao se implementarem as ações, deverão ser produzidos indicadores pertinentes e, portanto, passíveis de serem analisados para poder informar a quem tem o dever de coordenar as ações e o poder de corrigi-las, caso necessário. Devem ser criadas condições favoráveis (técnica e informacionalmente) para se estabelecer a obrigatoriedade do registro das informações necessárias que compõem o sistema de monitoramento. Informações que, em larga medida, serão elaboradas no processo de produção de ações.”*

*Garcia, Ronaldo Coutinho*

## **Agradecimentos**

A Deus, pela presença sempre constante neste caminho.

Agradecemos à SEDUC pela contribuição no fornecimento de informações e documentos para viabilizar o trabalho.

Agradecemos à Professora Dra. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos, Coordenadora do Laboratório de Gestão Escolar Participativo – UFPA, e ao Professor Roberto Ferraz, Presidente do Conselho Estadual de Educação pela contribuição através de entrevistas, para o desenvolvimento do trabalho.

Agradecemos às Instituições de Ensino Superior -IES's, Universidade Federal do Pará-UFPA, Universidade Estadual do Pará-UEPA e Universidade da Amazônia-UNAMA, cuja colaboração na prestação de informações e apresentação de documentos acerca da ação se deu de forma oportuna e cordial.

Por ser essa auditoria-piloto, modelo a ser implantado no TCE/PA, contamos com apoio do técnico do TCU/Seprog, Paulo Gomes Gonçalves, monitor, que esteve pronto para esclarecer nossas dúvidas e apresentar sugestões.

Por fim, não poderíamos deixar de agradecer aos professores beneficiários entrevistados, com sua participação que muito contribuíram para a formulação de recomendações no sentido de aperfeiçoar a ação, objeto da avaliação.

## Resumo

1. O Tribunal de Contas do Estado do Pará-TCE/PA editou as Portarias TCE nº 22.206 e 22.281/2008, constituindo Comissão Especial com o objetivo de proceder à sua primeira experiência em Auditoria Operacional, na área da educação pública. O produto inicial da comissão foi um relatório de levantamento de dados da função educação no Estado. Com seu encaminhamento ao Plenário, a Resolução nº 17.545/TCE determinou a continuidade das atividades da equipe sob a forma de Auditoria Especial, conforme inciso II, artigo 81, do Regimento Interno.

2. Do levantamento de dados constam o diagnóstico geral da educação no Estado e a análise orçamentária do quadriênio 2004/2007. A partir dessas informações, considerados os critérios de relevância e materialidade, selecionou-se o programa “Universalização da Educação Básica com Qualidade”. Seu objetivo, enunciado no Plano Plurianual, é “propiciar o acesso, a permanência e o melhor rendimento do aluno a uma educação com qualidade”.

3. Para definição do escopo da auditoria, foi selecionada a ação “**Capacitação e Habilitação de Professores Leigos**”, que tem por finalidade “habilitar docentes em licenciatura plena”. Considerando o investimento do Estado em formação de professores, essa foi a ação de maior relevância, tanto em termos orçamentários quanto financeiros, pois apresentou no período o acumulado de R\$6,5 milhões em despesas liquidadas.

4. A ação foi executada com a contratação, pela Secretaria de Estado de Educação-SEDUC, de um consórcio interuniversitário formado por uma universidade particular, a Universidade da Amazônia-UNAMA e duas públicas, a Universidade Federal do Pará-UFPA e a Universidade do Estado do Pará-UEPA. As contratadas foram responsáveis pela elaboração dos projetos pedagógicos para cada um dos cursos e pela indicação dos professores para ministrarem as disciplinas, bem como pela seleção dos candidatos/professores à matrícula e pela avaliação de aprendizagem dos alunos. A SEDUC foi responsável por disponibilizar a infra-estrutura básica nas localidades onde não havia campus da universidade executora.

5. Este trabalho teve como objetivo avaliar a ação quanto à sua gestão e quanto aos resultados alcançados. Os aspectos de gestão investigados foram o planejamento, coordenação, implementação e controle. Para aferição de resultados, foram objeto de investigação junto aos beneficiários a percepção sobre o atendimento de suas expectativas em relação ao programa de formação em que se matriculou e sobre os benefícios proporcionados para seu desempenho profissional. Foram então definidas três questões de auditoria:

i) O planejamento e a implementação das ações de formação de professores em serviço apresentaram vulnerabilidades que puderam comprometer o adequado atendimento à demanda estadual e os resultados do processo de capacitação?

ii) Existem adequados sistemas de controle orçamentário/financeiro, operacional e de monitoramento das ações de formação de professores implementadas?

iii) As ações de formação de professores implementadas foram úteis/benéficas para o aprimoramento da prática didático-pedagógica desse profissional em sala de aula?

6. Com o objetivo de investigar as questões de auditoria, diante dos riscos encontrados, adotaram-se como estratégias metodológicas: a) pesquisa documental; b) visitas

de estudo, com a realização de entrevistas com professores, gestores e especialistas; c) consulta a banco de dados.

7. As entrevistas exploratórias junto aos gestores e órgãos integrantes do sistema de ensino estadual produziram poucas informações. Constatou-se que não há dados produzidos pelo próprio Estado que subsidiem as políticas públicas na área de educação e os existentes, ou seja, os registrados pelo banco de dados da SEDUC, no que diz respeito aos cadastros funcionais, encontravam-se insuficientes e desatualizados. Os que estão registrados neste relatório, à exceção dos de caráter orçamentário, são oriundos de fontes nacionais.

8. A SEDUC deixou de atender, tempestivamente, os questionamentos que subsidiariam os trabalhos de auditoria operacional. A equipe da atual administração não estava à época da execução da ação, dificultando a localização da documentação suporte para o trabalho, que foi apresentada de forma incompleta.

9. Outro aspecto a ser considerado é que não há critérios ou sistemas de avaliação, quer de demandas quer de resultados da ação governamental. As consultas ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação-SIOPE revelaram que apenas os dados de alguns demonstrativos têm sido enviados pelo Estado do Pará.

10. A ausência de diagnóstico preciso quanto às necessidades de formação de professores e à identificação espacial de onde a carência se manifesta mais fortemente representou prejuízo à efetividade da ação, refletido na fixação de objetivos de caráter genérico e metas limitadas à quantidade de professores capacitados.

11. Houve reclamações de professores quanto à divulgação da ação, quanto aos critérios de seleção do público-alvo e quanto às condições oferecidas para a participação no curso de licenciatura, em especial nos casos em que as aulas foram ministradas em municípios distintos daqueles da residência do beneficiário.

12. Constatou-se uma percepção positiva do beneficiário do curso de licenciatura plena - formação inicial, em relação ao aprimoramento da prática didático-pedagógica, bem como, o desenvolvimento de novos conhecimentos, habilidades aprendidas e melhoria no relacionamento com os alunos em sala de aula.

13. Houve reclamação dos professores quanto a adequação da carga horária do curso em relação ao conteúdo programático, além de insuficiência de valor e atraso no pagamento das bolsas, afetando negativamente o aproveitamento da capacitação pelo beneficiário. Ressalte-se ainda, infra-estrutura deficiente e mau aproveitamento do material didático distribuído, conforme relato de alguns alunos.

14. Verificou-se, ainda, desconhecimento pela gerência da ação quanto à efetividade da capacitação recebida pelo professor para melhorar/transformar a realidade e as condições de sua atuação profissional. A ausência dessas informações afeta o processo de tomada de decisão, impede a prestação de contas à sociedade sobre os resultados da ação de governo, além da possibilidade de gerar desperdícios de recursos em virtude da geração de despesas com baixa utilidade social. Também ficou demonstrada a existência de fragilidades nos controles internos da SEDUC, o que agrava o risco da ocorrência de impropriedades administrativas, como erros e fraudes.

15. Identificou-se oportunidades de melhoria nos mecanismos de supervisão operacional, de monitoramento e de avaliação, desde o necessário levantamento de riscos até à adoção de medidas corretivas, passando pelo aperfeiçoamento dos instrumentos de participação social e pela adoção de indicadores de desempenho gerenciais e de resultado da intervenção estatal quanto à modificação da realidade encontrada. Também ficou demonstrada as fragilidades nos instrumentos de controle interno, agravando as ameaças à consecução dos objetivos da ação.

16. Diante das constatações e análises do relatório de auditoria e no sentido de contribuir para a melhoria de ações de capacitação de professores, considerou-se oportuno recomendar à SEDUC a adoção de medidas visando: a) fortalecer o planejamento das ações, contemplando mapeamento adequado da clientela a ser capacitada, avaliações de risco, participação social e instituição de indicadores de desempenho; b) aperfeiçoar os processos de execução das ações com instrumentos de acompanhamento e ambiente favorável à coleta e fluxo de informações que subsidiem a tomada de decisões, inclusive de medidas corretivas; c) aperfeiçoar os processo de divulgação e a equidade no atendimento.

17. Espera-se que a adoção das recomendações permita reduzir as ameaças à consecução dos objetivos das ações de capacitação de professores, ampliando a possibilidade de enfrentamento das questões relacionadas à qualidade da educação pública. Espera-se também fortalecer a transparência, a participação social, a equidade de acesso e os procedimentos de acompanhamento e avaliação, considerados como os principais aspectos de risco na ação avaliada.

## Lista de Siglas

BID:	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CA:	Comunicação de Auditoria
COSO:	Comitee of Sponsoring Organization
CTRH:	Centro de Treinamento de Recursos Humanos Arthur Porto
DRH:	Departamento de Recursos Humanos
ESAF:	Escola de Administração Fazendária
FADESP:	Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa
FUNDEF:	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE:	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB:	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IES:	Instituição de Ensino Superior
INEP:	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB:	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
OGE:	Orçamento Geral do Estado
ONG:	Organização Não Governamental
PDE:	Plano de Desenvolvimento da Educação
PPA:	Plano Plurianual
PEE:	Plano Estadual de Educação
PRODEPA:	Processamento de Dados do Estado do Pará
PROMOEX:	Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros
QDD:	Quadro de Detalhamento de Despesa
SEDUC:	Secretaria de Estado de Educação
SAEN:	Secretaria Adjunta de Ensino
SEPROG:	Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo
SIAFEM:	Sistema Integrado de Administração Financeira dos Estados e Municípios
SIE:	Sistema de Informações Educacionais
SINTEPP:	Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Pará
SIOPE:	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
TCE/PA	Tribunal de Contas do Estado do Pará
TCU:	Tribunal de Contas da União
UEPA:	Universidade do Estado do Pará
UFPA:	Universidade Federal do Pará
UNAMA:	Universidade da Amazônia
URE:	Unidade Regional de Ensino



## Lista de Ilustrações

### *Tabelas*

Tabela 1:	Demonstrativo das despesas executadas na ação capacitação e habilitação de professores leigos .....	12
Tabela 2:	Série histórica da execução orçamentária e financeira da ação de Capacitação e Habilitação de Professores Leigos no período de 2002 a 2006 (Recursos do Orçamento Geral do Estado – OGE) .....	18
Tabela 3:	Correlação programática da ação “Capacitação e Habilitação de Professores Leigos” do período de 2000 a 2006 .....	18
Tabela 4:	Indicadores de desempenho propostos para monitoramento e avaliação da ação de habilitação de professores leigos .....	32

### *Gráficos*

Gráfico 1:	Formação de Docentes no Estado do Pará referente ao Ensino Fundamental ....	15
------------	---	----

## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>Introdução .....</b>	<b>11</b>
	Antecedentes.....	11
	Identificação do objeto da auditoria.....	11
	Objetivos e escopo da auditoria.....	12
	Estratégia Metodológica .....	13
	Forma de organização do relatório.....	14
<b>2.</b>	<b>Visão geral da ação .....</b>	<b>15</b>
	Contextualização e relevância do tema .....	15
	Objetivo e público-alvo.....	16
	Forma de implementação.....	16
	Aspectos orçamentários e financeiros.....	17
<b>3.</b>	<b>Planejamento e organização das ações de formação de professores em serviço .....</b>	<b>19</b>
	3.1. Diagnóstico da demanda .....	21
	3.2. Estratégia de implementação .....	24
<b>4.</b>	<b>Estrutura de controle .....</b>	<b>28</b>
	4.1. Mecanismos de supervisão operacional e de monitoramento .....	29
<b>5.</b>	<b>Efetividade dos programas de formação ofertados .....</b>	<b>35</b>
	5.1. Percepções sobre o aprimoramento da prática didático-pedagógica	36
<b>5.</b>	<b>Análises dos Comentários do Gestor .....</b>	<b>39</b>
<b>6.</b>	<b>Conclusão .....</b>	<b>40</b>
	<b>Apêndice A – Formação de docentes no Estado do Pará .....</b>	<b>42</b>
	<b>Referências .....</b>	<b>43</b>

## 1. Introdução

### *Antecedentes*

1.1. O Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros-PROMOEX tem como objetivo central o fortalecimento do sistema de controle externo, como instrumento de cidadania e de contribuição para a efetiva, transparente e regular gestão dos recursos públicos, através da integração nacional e da modernização dos tribunais. Para tanto, a realização de auditorias operacionais foi considerada como importante produto para o incremento dos níveis de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade das ações de fiscalização e controle.

1.2. O programa conta com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID como uma das fontes de financiamento. No anexo A, do contrato de empréstimo firmado com o BID é fixada a meta nacional de implantação de auditorias operacionais em pelo menos 75% dos tribunais de contas até o exercício de 2009. No III Fórum do PROMOEX, realizado em Recife-PE, entre 28 e 29 de novembro de 2006, foi validada uma proposta de programa nacional para treinamento dos técnicos que realizam atividades de campo. A capacitação foi realizada nas instalações da Escola de Administração Fazendária-ESAF, durante os meses de outubro a dezembro de 2007. A culminância do treinamento consiste na realização desta auditoria-piloto.

1.3. O Plano Estratégico do Tribunal de Contas do Estado do Pará referente ao quadriênio 2008/2011 define, como objetivos estratégicos da instituição, entre outros, contribuir para a melhoria contínua da gestão pública, estimular o controle social e a adoção de postura orientadora. O Tribunal de Contas da União-TCU coloca como objetivos da auditoria operacional justamente sua inserção ao processo de gestão, estimulando o controle político e social, fornecendo informações à sociedade e ao parlamento sobre o desempenho dos programas e sobre as organizações governamentais.

1.4. As avaliações levadas a cabo pelo órgão de controle externo federal visam principalmente ao exame de questões ligadas à redução da pobreza e à promoção da equidade, bem como da qualidade dos serviços prestados pelo Estado e sua capacidade de contribuir para a solução de problemas sociais. A seleção do tema educação pública para ser avaliada com a aplicação da metodologia da auditoria operacional considerou esses objetivos.

### *Identificação do objeto da auditoria*

1.5. Nos termos do plano plurianual para o quadriênio de 2004/2007, aprovado pela lei estadual 6.607 de 26-12-2003, a **ação 4113 - Capacitação e Habilitação de Professores Leigos** teve por finalidade habilitar docentes em licenciatura plena, concorrendo com a consecução do objetivo maior do programa no qual está contida, que era de “propiciar o acesso, a permanência e o melhor rendimento do aluno, a uma educação com qualidade”. A meta física prevista para a capacitação foi de 3.970 professores, sendo 2.650 para o exercício de 2005 e 1.320 para 2006. Cumpre ressaltar que esta ação originou-se no Plano Plurianual-PPA de 2000/2003.

1.6. A Lei de Diretrizes e Bases – LDB prevê no § 4º, do art.87 que “*até o fim da Década da Educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço*”.

1.7 A Secretaria de Estado de Educação-SEDUC, buscando soluções para o atendimento das necessidades específicas do professor da rede pública de ensino, sem habilitação legal para o exercício da docência, implantou a ação de Capacitação e Habilitação de Professores Leigos. O regulamento que disciplina a referida ação estabeleceu como público-alvo os professores do ensino fundamental de 5ª a 8ª séries e ensino médio.

1.8. A ação auditada registrou 2.950 professores atendidos com curso de formação inicial: licenciatura em Letras, com habilitação em português e inglês, matemática, geografia, história e ciências naturais, no período de 2002 a 2006, com um gasto de R\$17,3 milhões. Os recursos investidos na ação financiaram as seguintes despesas, conforme Tabela 1.

Tabela 1: Demonstrativo das despesas executadas na ação capacitação e habilitação de professores leigos.

Despesas	2002 R\$	2003 R\$	2004 R\$	2005 R\$	2006 R\$	TOTAL R\$
Diárias Pessoal Civil	150,00	-	-	-	-	150,00
Material de Consumo	36.281,15	-	-	-	-	36.281,15
Passagens e Despesas de Locomoção	28.973,19	-	-	-	-	28.973,19
Outros Serviços de Terceiros-Pessoa Jurídica	6.363.046,01	4.256.007,03	3.239.714,21	1.996.285,98	21.070,00	15.876.123,23
Outros Serviços de Terceiros-Pessoa-Física	200.000,00	-	-	-	7.450,00	207.450,00
Despesas de Exercícios Anteriores		-	-	752.857,15	-	752.857,15
Indenizações e Restituições		-	-	-	464.300,00	464.300,00

Fonte: Dados coletados do Sistema Integrado de Administração Financeira dos Estados e Municípios-SIAFEM 2002/2003/2004/2005/2006 através do extrator de dados *Business Objets*.

### *Objetivos e escopo da auditoria*

1.9. Levantamentos realizados durante o planejamento de auditoria operacional indicaram oportunidades de melhoria de desempenho no gerenciamento, na execução e no controle da ação. No acompanhamento e monitoramento foram verificadas deficiências no que tange aos procedimentos de controle interno que subsidiariam as avaliações da ação.

1.10. A falta da realização de avaliação de desempenho pelo gestor estadual para a mensuração do resultado obtido pela ação, seja na agregação de conhecimentos pelo professor como na melhoria do seu planejamento e da sua prática pedagógica na escola, também se mostrou como um ponto a ser aperfeiçoado. À luz dessa situação, considerou-se oportuno e conveniente que a presente auditoria avaliasse nessa ação governamental questões de efetividade, transparência, equidade de acesso e atendimento, considerando que residem nessas dimensões os principais riscos ao atingimento do objetivo da ação e à boa aplicação dos recursos públicos.

1.11. Dentre os estudos realizados nesta ação, foram selecionadas 03 (três) questões que serão investigadas nesta auditoria:

a) QUESTÃO n°. 01: 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) QUESTÃO n°. 02: Existem adequados sistemas de controle orçamentário/financeiro, operacional e de monitoramento das ações de formação de professores implementadas?

c) QUESTÃO n° 03: As ações de formação de professores implementadas foram úteis/benéficas para o aprimoramento da prática didático-pedagógica desse profissional em sala de aula?

### *Estratégia Metodológica*

1.12. No objetivo de investigar as questões de auditoria, diante dos riscos encontrados, adotaram-se como estratégias metodológicas: a) pesquisa documental; b) visitas de estudo, com a realização de entrevistas com gestores, especialistas e beneficiários; c) consulta a banco de dados.

1.13. Utilizou-se como critério para seleção das visitas de estudo os beneficiários residentes no Município de Belém que cursaram licenciatura em Matemática pela UEPA. As visitas foram efetuadas em duas etapas, na Escola Municipal Benvinda de França Messias, centro da capital, e na Escola Municipal Arthur Chaves, situada no Distrito de Icoaraci. Do universo de 119 professores contactados, compareceram 13,45%. Essa taxa revela que houve baixo comparecimento por parte dos beneficiários no local, hora e data agendados. A desatualização dos dados cadastrais básicos dos servidores, como endereço e telefones pessoais/profissionais foi uma das principais dificuldades para estabelecer contato com os beneficiários.

1.14. As entrevistas exploratórias junto aos gestores e órgãos integrantes do sistema de ensino estadual produziram poucas informações. Constatou-se que não há dados produzidos pelo próprio Estado que subsidiem as políticas públicas na área de educação e os existentes, ou seja, os registrados pelo banco de dados da SEDUC, no que diz respeito aos cadastros funcionais, encontravam-se insuficientes e desatualizados. Os que estão registrados neste relatório, à exceção dos de caráter orçamentário, são oriundos de fontes nacionais.

1.15. Outro aspecto a ser considerado é que não há critérios ou sistemas de avaliação, quer de demandas quer de resultados da ação governamental. As consultas ao SIOPE revelaram que apenas os dados de alguns demonstrativos têm sido enviados pelo Estado do Pará.

1.16. Vale ressaltar que a presente auditoria enfrentou limitações quanto ao acesso à integralidade da documentação comprobatória referente a ação auditada. Pois a entrega da documentação suporte referente a concepção, planejamento, monitoramento, execução e avaliação da ação foi disponibilizada à equipe de auditoria de forma incompleta e intempestiva. Questionada acerca de tais falhas, a SEDUC argumentou que a equipe da atual

administração “(...) não estava à época da execução da ação, o que dificultou a localização da documentação suporte para o trabalho”.

1.17. A mudança da gestão estadual - e conseqüentemente do secretário de educação e de alguns profissionais que vivenciaram o projeto educacional de formação implantado anteriormente no Estado provocou uma ruptura, e a necessidade de continuidade - inerente à ação, pela persistência da situação problema - ficou prejudicada. A renovação da gestão pública é parte do processo democrático, por isso a continuidade do processo de capacitação depende da normatização de planos de capacitação de longo prazo e da sua cobrança política por servidores que ultrapassarão os mandatos eletivos (professores, diretores, coordenadores pedagógicos e órgãos de controle).

1.18. Por outro lado, em se tratando de secretaria de educação que trata das problemáticas educacionais, torna-se ainda mais imprescindível a boa guarda de toda a produção intelectual e operacional desenvolvida por seu corpo técnico, pois considerando o contexto da política educacional ao qual ela está inserida, necessitar de dados e séries históricas afeto ao desenvolvimento e avanços da educação, visando subsidiar a formulação das políticas públicas do setor.

#### ***Forma de organização do relatório***

1.19. Além do capítulo 1, que trata da Introdução, o presente relatório é composto por mais seis capítulos. O capítulo 2 apresenta uma visão geral da ação auditada, onde, além da contextualização e relevância do tema, são apresentadas informações sobre os objetivos e público-alvo, a forma de implementação e os aspectos orçamentários e financeiros.

1.20. O capítulo 3 foi dedicado a analisar o planejamento e organização das ações de formação de professores em serviço, discorrendo sobre o diagnóstico da demanda e a estratégia de implementação. O capítulo 4 trata da estrutura de controle, verificando aspectos de supervisão operacional e monitoramento.

1.21. Verificou-se nos capítulos 5 e 6, a efetividade dos programas de formação ofertados com suas percepções sobre o aprimoramento da prática didático-pedagógica e a análise dos comentários do gestor. No capítulo 7, que trata da conclusão, são apresentados os aspectos mais relevantes levantados pela auditoria, bem como os possíveis benefícios esperados com a correção das deficiências verificadas.

## 2. Visão Geral da Ação

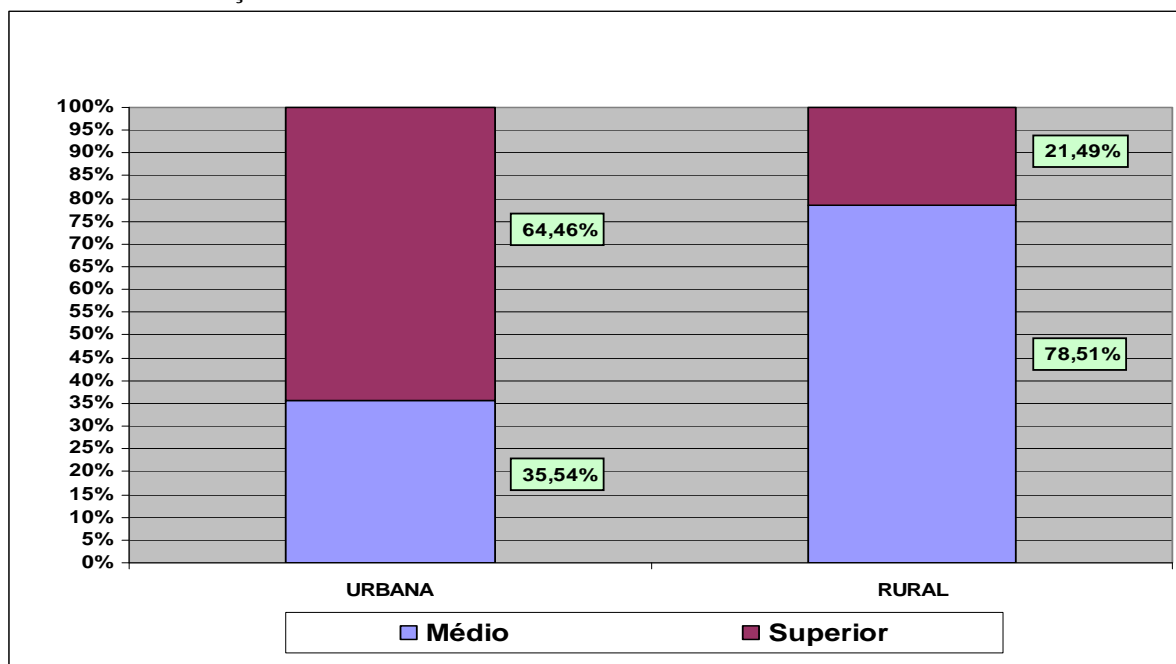
### *Contextualização e relevância do tema*

2.1. Resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica-IDEA de 2007 revelaram o fraco desempenho dos alunos das séries iniciais de 1ª a 4ª, e finais de 5ª a 8ª do ensino fundamental em relação às competências de aprendizagem de língua portuguesa e matemática. No *ranking* dos Estados brasileiros, o Pará ocupa o último lugar, com o mais baixo índice quanto às séries iniciais atingindo o resultado de 3,10. Nas séries finais do ensino fundamental, o índice era de 3,3 e esperava-se aumentar para 3,4. Entretanto, o Estado estacionou. A taxa de aprovação caiu de 76% para 75,3% no período.

2.2. Uma das causas apontadas para o fraco desempenho dos alunos está relacionada à formação de professores. Estudos mostram que o aperfeiçoamento da qualidade da educação influencia atitudes e comportamentos e contribui para o desenvolvimento econômico e social do país, além do que existe uma relação direta entre investimento em educação e redução da pobreza. Ademais, países que apresentam altos padrões de qualidade educacional detectaram como pontos comuns de suas políticas educacionais o grande valor à profissão docente e o apoio aos professores, por meio de remuneração adequada e de treinamentos iniciais e contínuos.

2.3. No Pará, a formação inicial dos professores da educação básica do ensino fundamental ainda apresenta grande defasagem em relação ao preceituado no § 4º, do art. 87, da LDB, que reza: “*Até o fim da Década da Educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço.*” Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE de 2006 mostram que, no ensino fundamental, 64,46% dos docentes que atuam na área urbana possuem nível superior, enquanto que na área rural, o percentual de docentes com nível superior é de 21,49%.

Gráfico 1: Formação de Docentes no Estado do Pará referente ao Ensino Fundamental



2.4. A Lei n.º 9.424/1996, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério-FUNDEF estabelece que parte dos recursos do fundo deva ser aplicada na formação de professores. A formação inicial e continuada de professores aponta para a necessidade cada vez maior de valorizar os saberes docentes, em especial quanto ao planejamento e à prática didático-pedagógica, por meio do aprendizado e da reflexão a respeito das tarefas ligadas ao ensino e ao ambiente escolar.

2.5. A SEDUC vem executando a formação inicial de docentes, desde o exercício de 2001, na ação “Capacitação de Professores Leigos”, prevista no PPA 2000/2003, tendo sido recepcionado no PPA 2004/2007 com a denominação: “Capacitação e Habilitação de Professores Leigos” dando continuidade à ação para cumprimento ao que preceitua o § 4º, do art. 87, da LDB, proporcionando aos professores a elevação de seus conhecimentos e a escolaridade em nível superior, exigência mínima para permanência em sala de aula.

2.6. No âmbito do PPA 2004/2007, foi criado o programa “**Universalização da Educação Básica com Qualidade**”, o qual apresenta como objetivo “*propiciar o acesso, a permanência e o melhor rendimento do aluno, a uma educação com qualidade*”, tendo como diretriz a ampliação do acesso da população à educação de qualidade. Diante das prioridades estabelecidas pelo Governo do Estado do Pará, este programa foi o que mais executou despesas, no quadriênio 2004 a 2007, na ordem de **81,34% (R\$2,9 bilhões)** do total das despesas liquidadas na função educação no período em questão (**R\$ 3,5 bilhões**) sendo realizado, especificamente, na ação de capacitação e habilitação de professores leigos o valor de R\$6,5 milhões.

2.7. A temática formação de professores foi inserida no PEE 1999/2003 com discriminação analítica da situação diagnose e política específica definindo objetivos, metas e ações articuladas. Dentre seus objetivos estavam descritas a realização de cursos de capacitação e a reciclagem para os profissionais do magistério da rede estadual, tendo como meta capacitar 100% dos professores leigos da rede estadual de ensino. O PEE de 2004/2007, quando tratou da temática formação de professores, discorreu apenas sobre diretrizes e objetivos de forma genérica e não traçou metas a serem cumpridas.

#### ***Objetivo e público-alvo***

2.8. O Regulamento que estabeleceu as diretrizes de implementação da ação auditada “*Capacitação e Habilitação de Professores Leigos*” teve por objetivo habilitar profissionais do ensino fundamental e médio, nos cursos de Licenciatura Plena em Letras com habilitação em Português e Inglês, Matemática, História, Geografia e Ciências Naturais.

2.9. A capacitação objetivou assegurar aos professores cursistas o acesso aos conhecimentos científicos, técnicos e pedagógicos que favoreceriam a prática docente, melhorando o processo de ensino-aprendizagem do educando.

#### ***Forma de implementação***

2.10. A ação foi executada com a contratação, pela SEDUC, de um consórcio interuniversitário formado por uma universidade particular, a UNAMA e duas públicas, a UFPA e a UEPA. Foram ofertados 05 (cinco) cursos de licenciatura plena: História, Geografia, Ciências Naturais, Matemática e Letras com habilitação em Português e Inglês. As aulas foram ministradas em caráter modular, nos períodos de férias e recesso escolar nos



municípios/pólos de Ananindeua, Castanhal, Conceição do Araguaia, Salinópolis, Santarém e Soure. O público alvo foi constituído dos professores da rede pública estadual que atuavam no ensino fundamental, de quinta a oitava séries, e no ensino médio sem habilitação legal para o exercício do magistério.

2.11. As Instituições de Ensino Superior-IES's contratadas foram responsáveis pela elaboração dos projetos pedagógicos para cada um dos cursos, pela indicação dos professores para ministrarem as disciplinas, pela seleção dos candidatos/professores à matrícula e pela avaliação de aprendizagem dos alunos. O processo seletivo dos candidatos à matrícula em cada curso oferecido foi regido por edital próprio elaborado pelas IES's. A seleção foi realizada através de uma prova escrita com trinta questões comuns e vinte específicas, de acordo com o curso de opção. A classificação dos candidatos obedeceu à ordem decrescente dos pontos obtidos na prova, dentro dos limites de vagas para cada curso e pólo.

2.12. A SEDUC foi responsável por disponibilizar a infra-estrutura básica e material para o desenvolvimento dos cursos nas localidades onde não havia campus da universidade executora. Foi previsto o acompanhamento da execução da ação por parte da SEDUC por meio de relatórios semestrais das universidades participantes e pela indicação de dois representantes como membros de uma comissão de acompanhamento e avaliação. A única atividade prevista para a comissão no regulamento do programa de capacitação e habilitação de professores leigos foi a coordenação de um seminário de avaliação anual.

#### *Aspectos orçamentários e financeiros*

2.13. O PPA de 2004/2007 não disponibilizou a previsão financeira por ação, apenas por valores globais fixados por programa.

2.14. Nos exercícios de 2004/2007, a lei orçamentária contemplou dotação com rubrica específica para formação de professores, demonstrando-a por grupos de natureza de despesa, meta física e valor fixado e as despesas sob as formas de verbas globais discriminadas por unidades administrativas, meta física, grupo de natureza da despesa e valor orçado.

2.15. O Quadro de Detalhamento da Despesa – QDD do período de 2004/2007 demonstrou a dotação detalhada até o nível do elemento de despesa e fonte de recursos, disponibilizando, assim, as dotações orçamentárias com maior nível de especificação facilitando a tomada de decisões.

2.16. Em termos de recursos financeiros para os anos de 2004/2007, a ação Capacitação e Habilitação de Professores Leigos foi 100% custeada com recursos próprios do estado.

2.17. Conforme se observa na Tabela 2, os créditos consignados na ação capacitação e habilitação de professores leigos referentes aos Orçamentos Geral do Estado-OGE de 2002 a 2006 totalizaram o montante de R\$18,1 milhões, dos quais foram executados R\$17,4 milhões. A execução representou 95,77% dos créditos consignados.

2.18. No exercício de 2004 a ação apresentou um percentual de execução de 81,14% dos créditos consignados. O motivo dessa redução foi a anulação do empenho pelo encerramento do exercício, no valor de R\$752,8 mil, que correspondia à parcela devida a

Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa-FADESP. Este valor foi consignado, empenhado, liquidado e pago no exercício seguinte através da abertura de crédito suplementar, Decreto nº 1.649 de 01/09/2005, como despesas do exercício anterior.

2.19. A ação apresentou a menor execução orçamentária e financeira no exercício de 2006, contemplando apenas as despesas com formatura dos professores que participaram da licenciatura plena e de bolsas de estudo para professores cursistas do consórcio interuniversitário, pagas como indenizações e restituições devido ao seu atraso.

Tabela 2: Série histórica da execução orçamentária e financeira da ação de Capacitação e Habilitação de Professores Leigos no período de 2002 a 2006 (Recursos do OGE).

<b>Ano</b>	<b>Créditos Consignados (1)</b>	<b>Execução Orçamentária (2)</b>	<b>Execução Financeira (3)</b>	<b>% Execução Orçamentária</b>
2002	6.642.208,31	6.628.450,35	6.628.450,35	99,79%
2003	4.256.195,78	4.256.007,03	3.379.800,95	99,99%
2004	3.992.571,36	3.239.714,21	3.363.063,19	81,14%
2005	2.749.143,13	2.749.143,13	3.218.075,99	100,00%
2006	492.820,00	492.820,00	776.744,24	100,00%
<b>TOTAL</b>	<b>18.132.938,58</b>	<b>17.366.134,72</b>	<b>17.366.134,72</b>	<b>95,77%</b>

Fonte: Dados coletados do SIAFEM 2002/2003/2004/2005/2006 através do extrator de dados *Business Objets*.

(1) Dotação Atualizada = Dotação Inicial + Supl Especial + Alteração do QDD + Supl Extraordinária + Suplementado + Cancel de Dotação Ini/Suplem + Cancel Dotação Especial + Movimento Crédito - Contenção Crédito.

(2) = Liquidado - Anulação Liquidado.

(3) = Execução financeira no exercício = valor liquidado no exercício (x) – restos a pagar inscritos no exercício (x) + restos a pagar do exercício (x-1) pagos no exercício (x).

2.20. Considerando a estrutura programática dos PPA 2000/2003 e 2004/2007, a Tabela 3 apresenta a respectiva codificação da ação e do programa no qual estava inserida no período de 2000 a 2006.

Tabela 3: Correlação programática da ação “Capacitação e Habilitação de Professores Leigos” do período de 2000 a 2006.

<b>Ano</b>	<b>Código e Nome do Programa</b>	<b>Código e Nome da Ação</b>
2000 a 2003	0102 – Eficiência e Qualidade na Educação	2370 – Capacitação de Professores Leigos
2004 a 2006	1097 – Universalização da Educação Básica com Qualidade	4113 – Capacitação e Habilitação de Professores Leigos

Fonte: PPA 2000/2003 e PPA 2004/2007.

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

3.1. Uma ameaça para a efetividade da ação diz respeito à ausência de mapeamento, atualizado periodicamente, do perfil da clientela a ser capacitada. Há ausência de plano analítico prevendo diretrizes, objetivos e metas relativas à formação continuada desses profissionais. Constatou-se necessário melhorar o sistema de controle interno quanto aos registros da vida funcional do servidor. Verificou-se ainda que as escolas e professores não participaram efetivamente do processo de construção da demanda por capacitação.

3.2. As responsabilidades da secretaria de educação, na qualidade de agente executor da ação, não foram adequadamente desempenhadas, tendo sido levantadas deficiências nas seguintes áreas de gestão: a) divulgação da ação; b) ausência de um gerente da ação na estrutura formal da secretaria de educação, dificultando a articulação e coordenação da ação; 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.

3.3. No decurso dos trabalhos de auditoria, identificou-se fragilidades ou deficiências nos processos de planejamento estratégico da ação capacitação e habilitação de professores leigos no que diz respeito à definição dos objetivos, diretrizes e metas, que não se apresentavam analiticamente traçadas no PEE de 2004/2007. Observou-se que no levantamento da demanda para estabelecer o público-alvo da ação, a secretaria não dispunha de informações necessárias para planejar suas atividades de formação de professores, o que demonstrou fraqueza no seu sistema de controle interno para controlar e avaliar, tanto interna quanto externamente, a operacionalização e os resultados alcançados pela ação.

3.4. Assim, com essas situações apresentadas na estrutura administrativa do órgão, aumenta-se a probabilidade de falta de aderência entre a concepção da ação e a necessidade de desenvolvimento de qualificações e competências junto aos professores da rede pública.

3.5. No contexto apresentado, a auditoria abordou os seguintes aspectos: se a SEDUC/PA conta com adequados instrumentos de diagnóstico da demanda para prover cursos de formação para professores leigos<sup>1</sup> que atuam nas escolas públicas da rede estadual, a ser tratado no subtítulo 3.1; e verificar aspectos organizacionais da secretaria, sob os pontos de vista gerencial e técnico, que se apresentam como vulnerabilidades à condução e operação das ações de formação de professores, a ser tratado no subtítulo 3.2.

3.6. A caracterização e o dimensionamento do público-alvo, como atributos obrigatórios dos programas de governo, são pressupostos para o adequado direcionamento das suas ações e definição de metas físicas. Além disso, as instituições devem contar com uma estrutura organizacional bem definida, que permita que suas atividades sejam desenvolvidas em acordo com as estratégias traçadas e, assim, cumprir com os objetivos do programa (BRASIL, 2006).

3.7. Segundo o Manual de Elaboração do PPA 2008/2011, para o propósito de planejar e organizar ações de governo deve-se, inicialmente, diagnosticar os problemas que se pretende resolver, que são carências ou demandas de um grupo não satisfeitas, que, ao serem

---

<sup>1</sup> Professores que atuam sem nenhuma graduação ou que são formados em áreas que não a pedagogia ou a licenciatura, não tendo formação específica para atuar em sala de aula.

reconhecidas e declaradas pelo governo, passam a integrar a sua agenda de compromissos. O problema será tanto melhor compreendido quanto melhor delimitado 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 (BRASIL, 2007).

3.8. Entre as normas em que se assenta a educação no Estado do Pará destacam-se a Constituição do Estado do Pará/1989, a LDB (Lei nº. 9.394/1996), Planos Estaduais de Educação referente aos períodos de 1999/2003 e 2004/2007. A LDB, no § 4º, do art. 87, reza que: *“Até o fim da Década da Educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço.”*. No que tange à formação inicial dos professores da educação básica, o Estado do Pará ainda apresenta grande defasagem.

3.9. A SEDUC, buscando soluções para o atendimento das necessidades específicas do professor da rede pública sem habilitação legal para o exercício da docência no ensino fundamental e médio, definiu como diretriz político-pedagógica a implantação do programa de capacitação e habilitação para professores leigos. Para atender a ação habilitação de professores leigos - licenciatura plena, criou o Regulamento Programa de Capacitação e Habilitação de Professores Leigos/2002. Foram utilizados, ainda, como critério de auditoria os documentos: Edital do Processo Seletivo Especial nº 01/2001 - retificação e re-retificação em 26-10-2001, Protocolo de Intenções do Consórcio Interuniversitário, contratos firmados com as IES's, projeto da ação de capacitação e habilitação de professores leigos/2001, Relatório Final do Programa do Centro de Treinamento de Recursos Humanos Arthur Porto - CTRH/DRH/SEDUC (incompleto) e o Resumo do Programa - CTRH/DRH/SEDUC.

3.10. Ressalte-se que os planos estaduais de educação 1999/2003 e 2004/2007 não foram instituídos por lei, conforme preceitua o art. 281 da Constituição do Estado do Pará/1989, que dispõe: *“A Lei estabelecerá o plano estadual de educação, de duração plurianual e ajustamentos anuais, de forma integrada, articulada e harmônica com o plano nacional de educação e com os planos municipais de educação e de acordo com a política estadual de educação...”*

3.11. Em vista dos critérios definidos pela auditoria, o TCE/PA verificou como a secretaria de educação 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; d) identificação espacial de onde se manifesta mais fortemente o problema; e) hierarquização das prioridades de formação.

3.12. 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) elaboração de plano prevendo diretrizes, objetivos e metas de atendimento; b) processo de articulação da secretaria estadual de educação com Instituições de Ensino Superior para oferta de cursos; c) mecanismo usado para promover a formação; d) critérios de distribuição das vagas, de seleção dos beneficiários e de participação no curso; e) divulgação dos cursos; f)

incentivos e condições oferecidas para o professor participar da formação; g) estrutura administrativa e processo de coordenação das ações.

3.13. Utilizou-se como estratégias metodológicas a pesquisa de documentos e as visitas de estudo com beneficiários. Na pesquisa documental foram consultados: os PEE's 1999/2003 e 2004/2007, o projeto do Programa de Capacitação e Habilitação de Professores Leigos, o regulamento do Programa de Capacitação e Habilitação de Professores Leigos, o Protocolo de Intenções do Consórcio Interuniversitário - programa de formação de docentes, o Edital 01/2001 do processo seletivo especial, o Relatório Final do Programa (incompleto)– CTRH/DRH/SEDUC, o Resumo do Programa–CTRH/DRH/SEDUC e as respostas das Comunicações de Auditoria-CA's 01/2008, 02/2008, 03/2008 e 04/2008 encaminhadas à Secretaria de Estado de Educação.

3.14. Quanto às visitas de estudo, foram realizadas com professores atendidos no pólo de Ananindeua, mas residentes no Município de Belém e que cursaram licenciatura plena em Matemática pela UEPA. Ressalte-se que esse pólo abrangeu 13 municípios. As visitas foram efetuadas em duas etapas, na Escola Municipal Benvinda de França Messias, centro da capital, e na Escola Municipal Arthur Chaves, situada no Distrito de Icoaraci. Do universo de 119 professores contactados comparecem 13,45%.

3.15. Nas visitas de estudo com os beneficiários, com a finalidade de verificar o planejamento, a implementação e o monitoramento dos cursos de licenciatura plena oferecidos aos professores foram abordados temas como: a distribuição e qualidade do material didático, as condições oferecidas e exigidas pelo curso, se os professores que ministravam as aulas tinham o domínio do conteúdo da disciplina, os pontos fortes e fracos do curso.

### **3.1 Diagnóstico da demanda**

3.1.1. **Não há diagnóstico preciso da demanda de capacitação de professores leigos da rede pública estadual de ensino.** Questionados sobre onde se concentrava a maior necessidade de formação de professores leigos, os dirigentes e técnicos da SEDUC não apresentaram dados que comprovassem a existência de levantamento dessa informação para a rede estadual de ensino, seja por escola, município ou microrregião. Em resposta à Comunicação de Auditoria – CA n.º 02/2008, a secretaria não apresentou registros sobre a demanda por formação de professores leigos que lecionam na rede pública estadual, que representa o público-alvo da ação auditada. Tampouco foram apresentados diagnósticos sobre o embasamento teórico-prático desses educadores.

3.1.2. Com base no Relatório Final do Programa de Capacitação e Habilitação de Professores Leigos (incompleto), sem data, produzido pela própria SEDUC, a equipe de auditoria identificou que havia registrado 5.099 professores leigos, classificados em cinco categorias de clientes: a) 527 professores que possuíam o ensino fundamental incompleto; b) 965 professores que possuíam ensino fundamental completo; c) 120 professores que possuíam o ensino médio sem habilitação para o exercício do magistério; d) 487 professores que possuíam o ensino superior sem habilitação para o exercício do magistério; e) 3.000 professores que possuíam o ensino médio e atuavam no exercício da docência do ensino fundamental de 5ª a 8ª séries.

3.1.3. Esse quantitativo conflita com o número de participantes do processo seletivo realizado pelo consórcio universitário, em 09-12-01, que foi de 7.702 participantes. Verificou-se, ainda, contradição nas informações de identificação da clientela a ser capacitada. No relatório final do programa consta a existência de “estudo diagnóstico” realizado em 97/98 pelo CTRH/DRH/SEDUC, que elaborou um instrumento de identificação e localização dos professores que se encontravam na situação de leigos, tendo como base as informações constantes do Sistema de Informações Educacionais-SIE, gerenciado pelo Processamento de Dados do Estado do Pará-PRODEPA<sup>2</sup> e os formulários encaminhados às Unidades Regionais de Ensino-URE’s<sup>3</sup> e Escolas Sede<sup>4</sup>.

3.1.4. O CTRH através de comparação entre os dados coletados através dos formulários enviados as URE’s e aqueles dos relatórios gerenciais emitidos pelo SIE, concluiu que as informações apresentavam distorções no quantitativo, área de abrangência e nível de escolaridade dos professores.

3.1.5. A análise realizada pela equipe de auditoria no PEE 1999/2003 e no Resumo do Programa, sem data, também revelaram inconsistências quanto ao número de professores a serem capacitados, sendo constatado que as informações não só divergiam por ocasião da concepção, assim como, nas demais etapas de implementação da ação de capacitação.

3.1.6. Do exposto, fica claro que, embora haja indícios da existência de diagnóstico das necessidades de capacitação, os documentos disponíveis não formaram um todo coerente capaz de subsidiar com informações fidedignas as decisões dos gestores quanto à definição do público-alvo e às estratégias de implementação da ação, ou seja, a SEDUC não procedeu à realização de um diagnóstico preciso da situação dos professores leigos da rede pública de ensino por meio de censo ou cadastro escolar. O que implicou no mal dimensionamento da oferta de vagas para os cursos de formação, sem levar em conta a demanda real e a hierarquização de atendimento. Desta forma, conclui-se que o planejamento da ação ficou comprometido.

3.1.7. **O processo de planejamento que deveria orientar a definição de prioridades e critérios de atendimento das atividades de formação de professores** sofreu ingerências externas à atuação técnica da SEDUC e não se apropriou de informações relevantes associadas à natureza dos cursos e treinamentos em serviço já recebidos pelo professor.

3.1.8. Consta da resposta à CA n.º 04/2008, que a SEDUC não dispõe de banco de dados ou assentamentos com o histórico de cursos e treinamentos em serviço recebidos pelo professor que leciona na rede pública de ensino estadual. Estas evidências mostram a deficiência no sistema de controle interno da SEDUC quanto ao registro e tratamento das informações pertinentes à vida funcional dos servidores. Por não estar sistematizada, a busca por essa informação demanda consultas a registros de cada um dos cursos ministrados. Até

---

<sup>2</sup> É uma Empresa Pública, vinculada à Secretaria de Estado de Administração. Tem por finalidade planejar, programar, assessorar e executar prioritariamente para a Administração Pública Estadual, as atividades de processamento eletrônico de dados e de microfilmagem de documentos.

<sup>3</sup> Unidade representante da SEDUC com a finalidade de desempenhar no âmbito de sua jurisdição a política educacional.

<sup>4</sup> Representa a SEDUC no município onde não existe a URE.

2003, as informações eram registradas pelo CTRH em relatórios elaborados após a finalização dos cursos.

3.1.9. A partir de 2004, com a extinção desse Centro, os relatórios passaram para as diretorias e coordenações dos níveis e modalidades de ensino responsáveis pelas ações. A equipe não teve acesso a esses documentos, portanto não foi possível confrontar as informações fornecidas pelo gestor com as constantes desses relatórios, objetivando verificar a existência dos registros referentes aos nomes dos professores beneficiários e os tipos de capacitações recebidas.

3.1.10. Em resposta à CA n.º 04/2008, a SEDUC relatou que em 1997 foi feito um estudo diagnóstico através do CTRH, oportunidade em que se elaborou um instrumento de identificação e localização dos professores que se encontravam na condição de professores leigos, visto que distorções eram observadas nas informações constantes do SIE gerenciado pelo PRODEPA quanto ao nível de escolaridade dos professores. A partir do quantitativo listado e da necessidade por disciplinas, foram distribuídas as vagas. Entretanto, o Mandado de Segurança Coletivo n.º 20013900.009685-2, ajuizado pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Pará – SINTEPP, alterou o planejamento desta ação, no que se refere ao período de inscrição e aos critérios de seleção.

3.1.11. A alteração desses critérios abriu espaço para seleção dos beneficiários em diversos níveis, inclusive professores na função de diretores, secretários e coordenadores de escolas, agentes administrativos, serviço de apoio, bacharéis, pedagogos com especialização, professores prestes a aposentar-se e professores readaptados. Assim, o público-alvo foi ampliado para além dos 2.530 professores leigos do ensino fundamental de 5ª a 8ª série e ensino médio. O número de inscritos ao processo seletivo chegou a 7.702 candidatos.

3.1.12. Sobre a hierarquização das prioridades de formação, a resposta da SEDUC se reporta ao projeto referente a 2001, não sendo apresentado nenhum outro reformulado para o PPA 2004-2007.

3.1.13. Observou-se que a SEDUC não adotava procedimentos sistematizados de registro dos cursos de formação ofertados por professor. O processo de tomada de decisão que norteava o atendimento das ações de formação de professores leigos teve influência de mandados judiciais, sobrepondo as decisões de caráter técnico do gestor responsável pela política estadual de educação. Como consequência houve mal dimensionamento da oferta de vagas para os cursos de formação, não sendo adotadas a demanda real por habilitação de professores leigos e nem hierarquização de atendimento.

3.1.14. Consideradas as oportunidades de melhorias na ação quanto ao diagnóstico da demanda, entendeu-se oportuno recomendar à SEDUC a adoção das seguintes medidas:

a) proceder à realização de censo ou cadastro escolar com fins de levantamento das necessidades de formação de professores da rede pública estadual, de maneira a dispor dessas informações previamente à formatação dos cursos, levando em conta, além das dificuldades de aprendizagem dos alunos, a demanda dos professores e dos gestores das escolas;

b) sistematizar uma rotina de manutenção de registros ou banco de dados consolidados sobre o histórico de cursos e treinamentos em serviço recebidos pelo professor da rede pública estadual;

c) manter cadastros atualizados da vida funcional e pessoal dos servidores, tornando possível identificar sua formação, inclusive cursos de aperfeiçoamento realizados, bem como endereços e telefones.

3.1.15. Espera-se com a implantação das recomendações propostas, aprimorar a formatação dos cursos destinados a professores leigos, adaptando as turmas e os conteúdos ministrados ao perfil dos educadores e às suas necessidades pedagógicas.

## **3.2. Estratégia de implementação**

3.2.1. **A responsabilidade pela coordenação das atividades que envolvem ações de formação de professores não está descrita nem associada aos cargos existentes no âmbito da SEDUC.** Em resposta a CA n.º 02/2008, a SEDUC relatou que, com a extinção do CTRH em 2004, a gerência do programa passou para a Diretoria de Ensino e, posteriormente, para a Secretaria Adjunta de Ensino. A definição de responsabilidades deu-se em caráter genérico e associada à Secretaria Adjunta de Ensino-SAEN, sem vínculo a uma coordenação ou gerência responsável pelas ações de formação de professores.

3.2.2. Apesar da Secretaria de Educação ter afirmado possuir estrutura organizacional adequada para a execução da ação, conforme resposta à CA 02/2008, não apresentou informações sobre as atividades da ação, discriminando seus responsáveis e executores. No que se refere ao PPA 2004/2007 a figura de gerente dos programas desapareceu, os técnicos passaram a ser indicados pelas diretorias para capacitação junto a Secretaria de Estado de Orçamento e Finanças-SEPOF. O objetivo dessa mudança era a inserção dos dados no Sistema de Informação de Governo-SIG, que disponibiliza informações para o Gerenciador de Programas do Pará-GP/Pará.

3.2.3. Ressalte-se que as avaliações disponibilizadas no GP/Pará no que se refere a ação formação de professores, foram de cumprimento de metas físicas-eficácia, e não de resultado. Ainda não se encontra implantado na SEDUC o modelo de gestão de programas orientada por resultados, com o fortalecimento institucional e a formalização de um plano de capacitação da figura do gerente de programa e das equipes executoras. Como consequência verifica-se reduzida capacidade administrativa e técnica para gerir as ações de formação de professores.

3.2.4. Quanto à previsão da estrutura de coordenação das ações de formação de professores no âmbito da secretaria de educação e no que refere à estrutura regimental, infraestrutura, pessoal, sistemas de informações, o regulamento do programa da ação de capacitação e habilitação de professores leigos previu estrutura de coordenação, acompanhamento e avaliação, com responsabilidades definidas tanto para a SEDUC, como para as IES's.

3.2.5. Analisando os diversos relatórios de avaliação dos módulos emitidos pelas IES's e as dificuldades relatadas pelos professores cursistas nas visitas de estudo, foram apontadas como dificultadores no curso de formação, a inadequação da carga horária ao conteúdo programático, insuficiência de valor e atraso no pagamento das bolsas de estudo e o



mau aproveitamento do material didático distribuído. Entretanto, não houve manifestação dos cursistas durante as visitas de estudo, com relação a desistência de professores beneficiários matriculados no curso por esses motivos.

3.2.6. A ocorrência do mau aproveitamento do material didático deve-se ao fato deste recurso não ter sido elaborado pelo próprio professor ministrante das disciplinas, assim ensejando na subutilização do material distribuído.

3.2.7. Os professores beneficiários relataram ainda, que a carga horária foi insuficiente para a abrangência do conteúdo programático, tornando o curso cansativo, pelo acúmulo de matéria, trabalhos e estudos a serem realizados em curto espaço de tempo, vez que o conteúdo programático de um semestre era ministrado no período de recesso escolar, cerca de 30 a 45 dias. Assim, esse fator contribuiu negativamente para o desempenho do cursista, afetando diretamente num melhor aproveitamento do curso, quanto a qualidade desejada.

3.2.8. Desta feita, foi sugerido pelos professores beneficiários que os próximos cursos de formação sejam realizados no período letivo, para que tenham melhor aproveitamento.

3.2.9. No que tange as bolsas de estudo/ajuda de custo, os professores beneficiários afirmaram que o pagamento era intempestivo e insuficiente, prejudicando na manutenção das necessidades básicas dos beneficiários, como, transporte, alimentação e hospedagem principalmente para os não residentes na capital.

3.2.10. Ademais, essa percepção negativa com a problemática do atraso do pagamento das bolsas foi unânime entre os entrevistados, pois foram muito contundentes em seus relatos, na medida em que vivenciaram em suas rotinas as dificuldades prementes dos colegas professores cursistas oriundos do interior do estado. Como percebemos em alguns citações gravadas a quando das visitas de estudo com os beneficiários: “(...) a bolsa não era suficiente, não supriu as nossas necessidades (...)”; “(...) quando a gente chegava a receber estava no fim do período do módulo (...)”.

3.2.11. As providências para solucionar os problemas detectados pelos alunos não ocorreram tempestivamente por parte da SEDUC, conforme verificou-se a quando da análise dos últimos relatórios referente aos módulos e quando da aplicação do roteiro de verificação de controle interno, metodologia Comitê of Sponsoring Organization-COSO, em que a secretaria informou não ter adotado providências tempestivas quanto as problemáticas existentes.

3.2.12. **A SEDUC não adotou política de capacitação e desenvolvimento gerencial como parte integrante da qualificação dos recursos humanos, tanto da gerência como das equipes técnicas.** Consta da CA n.º 02/2008 que, desde 1996, a SEDUC não realizou nenhum curso específico voltado para a capacitação dos técnicos envolvidos com o gerenciamento e execução da ação, uma vez que a Secretaria de Educação, como já abordado no item 3.2.2 ainda não contempla o modelo de gestão de programas orientada por resultados.

3.2.13. **Na organização dos programas de formação, há necessidade de se adequar a estrutura e a interação acadêmica do curso às regras de seleção dos beneficiários.** Consta de Relatório produzido pela Universidade Federal do Pará – UFPA (2006, p.14/17), que “A turma, em sua maioria, apesar de ser constituída de professores de matemática e dela

*fazerem parte os melhores colocados no processo que selecionou os alunos, é muito deficiente quanto à formação em conteúdo de matemática necessário para o bom aprendizado da disciplina (...), assim como para qualquer outra de nível superior. Esta deficiência prejudicou muito o bom andamento do curso”* (depoimento do Senhor Juaci Picanço da Silva, coordenador da equipe e ministrador da disciplina). Ademais, *“(...) os alunos (...) apresentaram algumas dificuldades na compreensão de alguns assuntos devido ao fato que para a maioria deles este foi o primeiro contato com a geometria”* (depoimento do Senhor Francisco Paulo Marques Lopes, professor do curso).

3.2.14. Em resposta à CA n.º 04/2008, a SEDUC informou que o critério adotado para as distribuições de vagas se deu a partir da necessidade do número de professores habilitados nas disciplinas, levando em consideração o atendimento do número de alunos matriculados na rede estadual por município. Entretanto, conforme já analisado no subtítulo 3.1, os dados sobre a demanda de formação de professores apresentados no diagnóstico da SEDUC conflitam com os próprios registros que dispõe a secretaria.

3.2.15. Dada a ausência de nivelamento dos conhecimentos no curso de formação, levando em consideração as deficiências pedagógicas dos professores leigos, a SEDUC não buscou junto às IES's a estruturação dos cursos em conformidade com o perfil da clientela.

3.2.16. A estruturação do curso desvinculada de um estudo prévio e preciso do nível de formação e do perfil dos docentes leigos aumenta a probabilidade de baixa interação acadêmica e deficiências de aprendizagem e acompanhamento das disciplinas.

3.2.17. A partir das análises apresentadas ao longo deste capítulo, identificaram-se reais oportunidades de melhoria na estratégia de implementação da ação, para as quais estão sendo propostas as seguintes recomendações à SEDUC:

a) definir as áreas-chaves de autoridade e responsabilidade no gerenciamento das ações de formação de professores, e institucionalize a figura do gerente de programa, levando em consideração, no que couber, as premissas definidas no Decreto Federal n.º 6.601/2008;

b) formalizar descrição de tarefas e competências analíticas ligadas a cargos no que se refere aos servidores envolvidos com a ação sob sua gerência para o bom acompanhamento e desempenho;

c) implementar um plano de capacitação da gerência e equipe executora envolvidas com ações de formação de professores, cujo foco seja a gestão de qualidade, de maneira a qualificá-las a atuar com temáticas relacionadas a planejamento, organização, gerenciamento, avaliação de programas e elaboração de indicadores de desempenho;

d) articular com as instituições de ensino superior no sentido de estruturar os cursos de formação de professores leigos a partir de um levantamento do nível de conhecimento e de motivação do professor em relação à oportunidade de capacitação recebida, de maneira a favorecer a interação acadêmica do aluno e sua continuidade nos estudos, a partir de um melhor alinhamento entre a parte conceitual e a dinâmica das disciplinas;

e) fazer o seu planejamento estabelecendo suas metas, diretrizes e forma de implementação de ações de capacitação de professores, inclusive na elaboração do plano estadual de educação, mobilize na sua estrutura administrativa a participação de outras áreas: finanças, assessoria jurídica, para que juntas possam articular adequadamente suas ações e implementá-las de forma que não inviabilize a consecução de seus objetivos e que também, na fase de concepção da ação promova reuniões com os prováveis beneficiários e atores externos.

3.2.18. Destaca-se, como benefícios esperados da implementação das recomendações, o aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão da SEDUC, sob a ótica da promoção de uma mudança comportamental na gerência e nas equipes executoras, de maneira a transformar a atitude burocrática em postura empreendedora. Espera-se também, a melhoria no desempenho acadêmico dos professores leigos selecionados a cursar programas de formação.

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

4.1. A gerência não identificava os riscos internos e externos que pudessem afetar o alcance dos objetivos da ação, ficando prejudicada a adoção de mecanismos para seu enfrentamento. Os canais para o encaminhamento de sugestões, críticas e denúncias ao gestor, embora existissem, não estavam integrados ao sistema de gestão da ação. Como não foram estabelecidos mecanismos de divulgação para os atores externos à entidade, estes não se envolveram com a concepção nem com a implementação da ação, mas procuraram a via judicial para imposição de público-alvo não contemplado.

4.2. A concepção da ação não previa avaliação de efetividade nem estabeleceu quaisquer outros indicadores de desempenho. Os dados de diagnóstico disponíveis limitavam-se a informar o nível de formação acadêmica dos professores antes de sua participação no curso. Como não foram coletados outros dados da situação prévia, deixou-se de preencher a condição básica para a avaliação, por não haver base de comparação entre as realidades encontradas antes e depois da intervenção estatal. Também ficou demonstrada a insuficiência e inadequação dos procedimentos de supervisão, além da inexistência de indicadores que permitissem aos gestores conhecimento quanto à efetividade do curso de licenciatura no sentido de transformar a realidade e as condições de atuação profissional dos professores capacitados.

4.3. 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 no 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, de manutenção de registros de processos, de avaliação dos resultados alcançados e de adoção de medidas corretivas.

4.4. Constatado este fator de risco, a auditoria optou por três propostas de investigação: a) se a gerência realizou levantamentos dos riscos internos e externos que pudessem afetar o alcance dos objetivos da ação, bem como das medidas necessárias para seu enfrentamento; b) se existiam canais para apresentação de sugestões, críticas e denúncias oriundas tanto do público-alvo como da sociedade civil e se eram tomadas medidas corretivas, quando necessárias; c) se as rotinas, normas e procedimentos de controle do curso de licenciatura contemplavam o acompanhamento das atividades de formação e dos resultados na melhoria da atuação pedagógica do professor, inclusive quanto à adoção de indicadores de desempenho.

4.5. A avaliação é instrumento imprescindível para verificar deficiências e corrigir a execução da ação governamental, visando aperfeiçoar os efeitos positivos e possibilitando a maximização dos recursos públicos, sempre insuficientes com relação às necessidades sociais, em especial quando se trata daquelas relativas à educação. Como um dos objetivos da avaliação é a necessidade da adoção de medidas corretivas, cabe à gerência desenvolver a primeira avaliação.

4.6. Verificou-se quais informações e instrumentos foram previstos na concepção da ação no sentido de viabilizar seu acompanhamento e avaliação, bem como se são suficientes e de que forma foram utilizados pelos gestores e executores. Assim, os critérios de auditoria tiveram por base: a) indicadores construídos a partir de informações coletadas nas

visitas de estudo junto ao público-alvo e entrevistas com especialistas e gestores; b) disposições legais sobre a ação e sobre os instrumentos de planejamento; c) procedimentos de controle interno geralmente aceitos; d) participação social na concepção e acompanhamento da execução da ação.

4.7. Em vista dos critérios definidos pela auditoria, o Tribunal verificou como a secretaria de educação conduziu o processo de controle da ação em relação aos seguintes pontos: a) estrutura administrativa e processo de supervisão das ação de capacitação e habilitação de professores leigos, 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 da ação; c) atributos do sistema de controle interno da ação; d) adoção de medidas corretivas.

4.8. Utilizaram-se como procedimentos de coleta de dados a pesquisa de documentos, as visitas de estudo e entrevistas. Na pesquisa documental foram utilizados os relatórios produzidos pelo gestor e pelas IES's que executaram a ação. As visitas de estudo alcançaram os professores beneficiários. As entrevistas foram realizadas com dirigentes da SEDUC, do Conselho Estadual de Educação e especialistas da Universidade Federal do Pará.

#### **4.1. Mecanismos de supervisão operacional e de monitoramento**

4.1.1. **Foram identificadas deficiências no processo de controle da ação, que não conta com uma estrutura gerencial específica.** A SEDUC não instituiu um modelo de gestão do Plano Plurianual – PPA contemplando os elementos essenciais previstos na Lei Estadual n.º 6.607, de 26-12-2003, destacando-se a ausência de gerentes responsáveis pela gestão dos seus programas. Em resposta à CA 04/2008, a Secretaria de Educação informou à equipe de auditoria que a partir de 2004 a gerência do programa passou para a Diretoria de Ensino e, posteriormente, para a Secretaria Adjunta de Ensino, sem responder quanto a descrição de tarefas associadas a cargos nem quanto às competências necessárias. Identificou-se como causa dessas deficiências a ausência de um modelo de gestão de programas orientado por resultados, com o fortalecimento institucional e a formalização de um plano de capacitação da figura do gerente de programa e das equipes executoras.

4.1.2. **Há insuficiência de indicadores, tendo em vista que os critérios de mensuração abrangem exclusivamente a dimensão de eficácia.** Observou-se que o acompanhamento das metas em quantidade de professores capacitados, única medida utilizada, não era capaz de refletir o resultado da ação no que tange a objetivos relacionados com rendimento dos alunos e educação com qualidade. Os indicadores deveriam também revelar avanços no planejamento das atividades docentes na escola, habilidades e conhecimentos adquiridos, no relacionamento com os alunos da rede pública e na atuação em sala de aula, de vez que o objetivo era proporcionar aos professores novas aptidões para a prática pedagógica e não simplesmente graduá-los em nível superior.

4.1.3. Na resposta à CA 02/2008, constatou-se que a SEDUC utiliza apenas o indicador de eficácia para monitorar as ações de formação de professores leigos, que permite aferir o cumprimento da meta física, mensurando a quantidade de professor capacitado em

relação ao programado no PPA. Para o PPA 2000/2003, a meta era alcançar 80%, enquanto para o PPA de 2004 a 2007, estimava-se 100% de cobertura até o último ano do programa. Sobre a redação do objetivo da ação auditada, a SEDUC informou, em resposta a CA n.º 02/2008, que “O alcance do objetivo estava mais direcionado para o cumprimento da meta física, essa dimensão relacionava-se com a frequência dos alunos encaminhada pelas Instituições de Ensino Superior – IES”. Quanto à efetividade das atividades de formação, a secretaria mencionou que não tinha nada a informar, pois os indicadores apresentados são de cunho físico-financeiro. Indicadores de desempenho relacionados à produtividade, qualidade, efetividade e equidade encontravam-se ausentes.

4.1.4. Não houve previsão para a mensuração de indicadores de cobertura, equidade de atendimento e qualidade das ações de formação de professores nem de quaisquer outros indicadores de desempenho. Por outro lado, os dados de diagnóstico reportavam-se apenas ao nível de formação acadêmica dos professores antes de sua participação no curso. Como não foram coletados outros dados da situação prévia, deixou-se de preencher a condição básica para a avaliação, por não haver base de comparação entre as realidades encontradas antes e depois da implementação da ação. Essas deficiências, associadas à necessidade da adoção do gerenciamento por resultados, contribuíram para a manutenção de um sistema de gestão de programas centrado no que se faz, e não com ênfase no alcance dos objetivos que motivaram a intervenção estatal.

4.1.5. **A gerência não procedia análises de riscos internos e externos que orientassem as atividades de controle no sentido de verificar a probabilidade de sua ocorrência.** Na resposta à CA 02/2008, a SEDUC informou que o levantamento de riscos foi apenas objeto de discussões em reuniões, sem nada sistematizado. Como consequência, ficaram prejudicadas a adoção de possíveis medidas preventivas no sentido de atenuá-los, elevando a probabilidade da ação não atingir seus objetivos.

4.1.6. **Os canais para o encaminhamento de sugestões, críticas e denúncias ao gestor, embora existissem, não estavam integrados ao sistema de gestão da ação.** Assim, as informações recebidas não geravam consequências em termos de aperfeiçoamento da ação. Nas visitas de estudo realizadas com alunos que concluíram a licenciatura plena em Matemática pela UEPA, foram relatados aspectos relacionados a má qualidade do material didático, insuficiência do valor e atraso no pagamento da bolsa estudo, além de instalações sanitárias inapropriadas. Nos relatórios produzidos pela UFPA constam avaliações dos alunos com restrições à didática e ética de professores, bem como ao improvisado nos locais destinados às aulas, como ausência de bibliotecas e poluição sonora.

4.1.7. Esses registros demonstram que o público-alvo contava com canais para manifestar e registrar suas insatisfações. Existiam coordenadores pedagógicos designados porém, ainda de acordo com as visitas de estudo, sua presença não era constante e as reivindicações de melhoria não eram atendidas ou seu atendimento era demorado. Os representantes dos alunos participavam de reuniões com os técnicos da SEDUC, contudo a secretaria de educação, respondendo à CA 02/2008, informou que não eram adotadas providências tempestivas com relação às sugestões, críticas e denúncias.

4.1.8. **A ação deixou de contar com a participação social, tanto em sua fase de elaboração quanto de execução.** A SEDUC, ainda na resposta à CA 02/2008, informou desconhecer se a gerência contou com mecanismos de divulgação de informações para os

atores externos à entidade que atuavam em áreas relacionadas, podendo-se concluir pela sua inexistência e pelo não envolvimento das associações da sociedade civil organizada como, por exemplo, os conselhos de controle social e as Organizações Não Governamentais – ONG's. Essa ausência também foi revelada quanto ao acompanhamento pelo público externo no sentido de contribuir para a adoção de ações corretivas durante a execução da capacitação. Afirmando que existiam canais para participação dos beneficiários e dos atores externos a SEDUC, como comprovação, informou que os professores não contemplados na proposta inicial de capacitação impetraram mandado de segurança contra a SEDUC. Pela informação, verifica-se que a formatação da ação deu-se sem a participação de representantes do público-alvo e que os canais de participação não mereciam a confiança dos professores, haja vista a decisão de recorrer à justiça.

4.1.9. **As deficiências dos instrumentos de gestão refletem-se também na ausência de estratégia para acompanhar e assessorar os professores após a conclusão dos cursos** e para a adoção de providências confiáveis e tempestivas com relação às sugestões, críticas e denúncias. Por fim, constatou-se que, apesar de haver previsão regulamentar, a avaliação dos programas de formação ministrados não foi realizada.

4.1.10. A ação não contou com um sistema de controles internos capaz de promover o acompanhamento sistemático e a divulgação de informações das atividades desenvolvidas e como os instrumentos contratuais firmados entre a SEDUC e as IES's não receberam o disposto no artigo 11 do Regulamento do Programa de Capacitação e Habilitação de Professores Leigos, não foram desenvolvidas estratégias no sentido de adotar medidas corretivas durante a execução para mitigar situações não desejadas que pudessem fragilizar os resultados da ação.

4.1.11. A ação de capacitação de professores leigos ora avaliada não contou com indicadores gerenciais que permitissem à SEDUC avaliar os benefícios e impactos da aplicação de recursos públicos com os objetivos de melhorar o planejamento pedagógico escolar e a atuação didático-pedagógica do professor beneficiário.

4.1.12. A Lei de Diretrizes e Bases, em seu § 4º do artigo 87 determinava que, até o final da Década da Educação, ou seja até 19-12-2007, todos os professores de qualquer nível de ensino só seriam contratados se habilitados em nível superior ou por treinamento em serviço. O número de beneficiários atendidos pela ação de capacitação e habilitação de professores leigos representou 37,08% do total de candidatos inscritos e submetidos ao processo seletivo, indicando a persistência do problema.

4.1.13. A avaliação é fundamental para revelar as deficiências e ampliar os efeitos positivos da intervenção estatal. O modelo lógico da ação não previu avaliação de sua efetividade, nem estabeleceu quaisquer indicadores de desempenho. Como contribuição no sentido de reduzir essa carência, apresenta-se na Tabela 4, a título de sugestões, um conjunto de indicadores que permitam a mensuração da ação nas dimensões de eficácia, equidade, qualidade, efetividade e economicidade.

Tabela 4: Indicadores de desempenho propostos para monitoramento e avaliação de ação de habilitação de professores leigos.

DENOMINAÇÃO DO INDICADOR (DIMENSÃO DE ANÁLISE)	PERÍODO DE APURAÇÃO / BASE GEOGRÁFICA	FÓRMULA E O QUE O INDICADOR VAI PERMITIR APURAR
<b>1. Índice de Abrangência de escolas:</b> Proporção de escolas abrangidas pelo curso de formação continuada (COBERTURA).	Por programa de formação ofertado / Estadual	<b>1.</b> (número de escolas públicas de ensino fundamental que tiveram professores participando de curso de formação / total de escolas públicas de ensino fundamental) * 100. O objetivo deste indicador é identificar o grau de cobertura dos cursos de formação junto às escolas públicas de ensino fundamental.
<b>2. Índice de Evasão:</b> Proporção de professores que evadem o curso de formação continuada (EFICÁCIA).		<b>2.</b> (número de professores que lecionam no ensino fundamental partícipes de curso de formação / total de professores que lecionam em escolas públicas de ensino fundamental) * 100. O objetivo deste indicador é identificar o grau de cobertura dos cursos de formação junto aos professores que lecionam no ensino fundamental.
<b>3. Índice de Evasão:</b> Proporção de professores que evadem o curso de formação continuada (EFICÁCIA).		<b>3.</b> (número de professores que evadem o curso de formação continuada / número de professores inscritos no curso de formação) * 100. O objetivo deste indicador é identificar o grau de evasão dos participantes dos programas de formação por desistência ou abandono.
<b>4. Índice de Equidade de atendimento:</b> Proporção de escolas com baixo rendimento escolar (IDEB) atendidos com recursos da ação (EQUIDADE).		<b>4.</b> (número de escolas com baixo rendimento escolar (IDEB) atendidos / número total de escolas atendidas) * 100. O objetivo destes indicadores é identificar se a oferta de vagas para os cursos por escola retrata uma distribuição equitativa em conformidade com os índices de rendimento escolar (IDEB) apurados.
<b>5. Índice de Satisfação do beneficiário com a qualidade do curso de formação ofertado:</b> Avaliação das condições de acesso, carga horária, conteúdo ministrado, material didático e instrutor: Proporção de cursos que obtiveram, a partir da auto percepção do professor, avaliação considerada Satisfatória no quesito “qualidade do curso ofertado” (QUALIDADE).		<b>5.</b> (somatório de pontos atribuídos a cada um dos itens de qualidade do curso avaliados / somatório dos professores entrevistados x total de itens avaliados). Uso de escala de avaliação com diferencial semântico (Ótimo, Bom, Regular, Ruim, Péssimo) ou categorização por notas. O objetivo deste indicador é identificar a satisfação dos professores beneficiados com aspectos relacionados à qualidade do curso.
<b>6. Melhoria da qualidade do trabalho didático-pedagógico do professor:</b> Auto- percepção do professor quanto à avaliação do quesito “benefício do treinamento no comportamento no cargo” (EFETIVIDADE).		<b>6.</b> (número de professores que consideraram o ensino teórico-prático adequado e suficiente para o seu exercício profissional / número de professores concluintes do curso de formação) * 100. Uso de escala de avaliação com diferencial semântico (Ótimo, Bom, Regular, Ruim, Péssimo) ou categorização por notas. O objetivo deste indicador é identificar o benefício do treinamento no comportamento do professor no cargo docente.

4.1.14. Diante das considerações e análises realizadas neste capítulo e da necessidade de aprimoramento dos mecanismos de supervisão operacional e de monitoramento das ações de capacitação de professores, entendeu-se oportuno a adoção pela SEDUC das recomendações a seguir:



Quanto à estrutura organizacional:

a) definir as áreas-chaves de autoridade e responsabilidade no gerenciamento das ações de formação de professores, institucionalizando a figura do gerente de programa, levando em consideração, no que couber, as premissas definidas no Decreto Federal n.º 6.601/2008 e na Lei Estadual n.º 6.607/2003;

b) implementar um plano de capacitação da gerência e equipe executora envolvidas com ações de formação professores, cujo foco seja a gestão de qualidade, de maneira a qualificá-las a atuar com temáticas relacionadas a planejamento, organização, gerenciamento, avaliação de programas e elaboração de indicadores de desempenho.

4.1.15. Com a adoção dessas medidas, espera-se o aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão da SEDUC, sob a ótica do ambiente e das atividades de controle, avaliação e gerenciamento de riscos, fluxo de informação e comunicação, assim como do monitoramento das ações de formação de professores e de outros programas que estão sob a sua responsabilidade.

Quanto aos critérios de mensuração:

a) instituir e dar publicidade aos indicadores de desempenho constantes da Tabela 4 como suporte à avaliação dos resultados das ações de formação de professores, sem prejuízo da incorporação de outros que julgar conveniente.

4.1.16. Espera-se iniciar um efetivo controle estatal e social, permitindo maior transparência quanto à aplicação dos recursos públicos e aos aspectos de gerenciamento da ação, em especial no que tange à qualidade da prestação do serviço prestado e a efetividade dos resultados atingidos.

Quanto à avaliação de riscos:

a) fortalecer o sistema de controle interno do órgão, adotando o monitoramento sistemático das ações de formação de professores e implantando uma gestão de riscos que identifique potenciais eventos que possam afetar as atividades e processos desenvolvidos, de maneira a geri-los em níveis aceitáveis e fornecendo uma garantia razoável de que os objetivos da organização serão alcançados;

b) elaborar o levantamento de risco de forma participativa, com o envolvimento de representantes do público-alvo e dos atores externos à entidade interessados na ação;

c) institucionalizar nas ações de formação de professores a prática de assessoramento posterior aos cursos oferecidos, de maneira a criar melhores condições para que os conteúdos e as práticas aprendidas possam ser efetivamente aplicados em sala de aula.

4.1.17. Espera-se que a adoção das recomendações permita reduzir o potencial de possíveis ameaças e fragilidades, elevando a capacidade da ação estatal atingir os objetivos que motivaram a concepção do programa de capacitação, além de envolver e comprometer o público-alvo e os atores externos à SEDUC interessados.

Quanto aos canais de informação e comunicação:

a) estabelecer mecanismos de consulta e participação tanto do público-alvo como dos atores externos à entidade que atuam em áreas relacionadas, por ocasião da formatação de ações de capacitação de professores em larga escala;

b) estabelecer ambiente favorável e canais de comunicação, como por exemplo um “fale conosco” em sítio específico da ação ou um 0800, para recepção de críticas, sugestões e denúncias, tanto oriundas do público-alvo quanto da sociedade civil;

c) normatizar e divulgar descrições de tarefas e responsáveis pelo processamento das críticas, sugestões e denúncias desde seu recebimento até a devida informação quanto às providências adotadas, inclusive ações corretivas quando cabíveis.

4.1.18. Espera-se que a adoção das medidas recomendadas melhore a participação social e do público-alvo, tanto na concepção quanto no acompanhamento da execução, permitindo a construção de um modelo lógico negociado e participativo. Espera-se também que a instituição de instrumentos facilitadores ao fluxo de informações facilite as ações corretivas durante a fase de implementação.

## **5. Efetividade dos programas de formação ofertados**

5.1. Dentro do universo de 16 docentes entrevistados nas visitas de estudo realizadas na capital, constatou-se uma percepção positiva do beneficiário do curso de licenciatura plena, formação inicial, com relação ao aprimoramento da prática didático-pedagógica e ao desenvolvimento de novos conhecimentos, habilidades aprendidas e melhoria no relacionamento com os alunos em sala de aula.

5.2. Dos cadastros de professores cursistas de licenciatura plena em Matemática ministrada pela UEPA, buscou-se contato com 119 docentes. As visitas de estudo contaram com 13,45% dos contactados. Essa taxa revela que houve baixo comparecimento por parte dos beneficiários no local, hora e data agendados. A desatualização dos dados cadastrais básicos dos servidores, como endereços e telefones pessoais/profissionais foi uma das principais dificuldades para estabelecer contato com os beneficiários.

5.3. Diante da ausência de avaliação por parte dos gestores sobre a efetividade da ação de formação inicial na melhoria do planejamento e da prática pedagógica dos professores beneficiários, evidenciou-se a importância da auditoria verificar aspectos relacionados à efetividade dessa ação de governo. Nesse sentido, foram levantadas algumas questões junto aos beneficiários, como a melhoria no planejamento e na condução da sua atividade docente e o aumento da motivação e da autoconfiança no seu trabalho.

5.4. Assim sendo, a auditoria buscou verificar se o programa de formação ministrado foi efetivo em promover ao professor acesso a novos conhecimentos e a novas habilidades, bem como à sua atualização pedagógica e melhoria do planejamento e da prática docente em sala de aula.

5.5. O modo de funcionamento de uma escola faz diferença nos resultados escolares dos alunos. Embora as escolas não sejam iguais, não sendo possível estabelecer regras e procedimentos organizacionais de validade geral, pesquisas mostram que, em uma escola bem organizada e gerida, o fator professores preparados propicia a melhor qualidade das aprendizagens dos alunos (LIBÂNEO, 2003). A natureza do trabalho pedagógico requer domínio de saberes específicos das diferentes áreas do conhecimento, bem como aqueles relativos às metodologias e à compreensão dos processos presentes no planejamento, organização curricular, avaliação e gestão da educação escolar (MEC, 2006).

5.6. Essa qualificação do corpo docente, que deve ser provida de forma inicial e contínua por meio de ações de formação em serviço, diz respeito aos seguintes pontos: a) clareza dos objetivos e conteúdos de aprendizagem; b) elaboração de planos de aula; c) comportamento com os alunos, inclusive motivacional; d) utilização de metodologias e procedimentos adequados às condições de aprendizagem dos alunos; e) realização de avaliações contínuas dos alunos. O nível de formação dos professores e a capacidade destes de transmitir o conhecimento, com segurança e criatividade, estimulando o aluno em sala de aula, são variáveis importantes para o rendimento escolar. Contudo, outros fatores intrínsecos ao ambiente da escola concorrem para a qualidade da educação, como a existência de projeto pedagógico-curricular com um plano de trabalho bem definido, as condições físicas e materiais encontradas e o suporte da coordenação/direção para a mudança de paradigmas e a produção do conhecimento (LIBÂNEO, 2003).

5.7. Sobre essa questão, o Tribunal avaliou a utilidade e o benefício da ação de formação implementados para o aprimoramento da prática didático-pedagógica do professor, abordando os seguintes aspectos: a) percepção sobre o atendimento das expectativas dos beneficiários em relação ao programa de formação para o qual se matriculou; b) percepção sobre benefícios proporcionados pelo programa de formação ao professor quanto à melhoria do planejamento das atividades docentes na escola, habilidades e conhecimentos adquiridos, aperfeiçoamento da qualidade do trabalho e melhoria da atuação pedagógica em sala de aula.

5.8. Sobre esses aspectos, por meio de auto-avaliação, o beneficiário da ação pôde manifestar sua percepção sobre os conhecimentos, as capacidades e as competências que julga ter adquirido ao longo do curso de formação recebido. Portanto, ele estava avaliando o impacto do treinamento, como por exemplo, o quanto ele conseguiu aplicar do curso no dia-a-dia do seu trabalho e o quanto ele tem condições de aplicar aquilo que está aprendendo. Buscou-se, dessa forma, levantar as mudanças percebidas em termos de atitudes e comportamentos no seu trabalho, e não apenas quanto ao maior nível de conhecimento adquirido sobre determinado assunto. Utilizou-se como estratégia metodológica as visitas de estudo com beneficiários, tendo sido gravada as suas percepções e garantida a confidencialidade da identidade.

## **5.1. Percepções sobre o aprimoramento da prática didático-pedagógica**

5.1.1. Quanto ao **impacto do treinamento na melhoria da execução do trabalho**, observou-se segundo a percepção do beneficiário, que a ação está produzindo resultados satisfatórios.

5.1.2. No que se refere aos benefícios do curso para a melhoria do planejamento e da execução das atividades pedagógicas, dos 16 professores entrevistados nas visitas de estudo, 56,25% afirmaram que os conhecimentos adquiridos no curso de formação foram suficientes para a melhoria das práticas pedagógica em sala de aula, enquanto 43,75% afirmaram que foram parcialmente suficientes.

5.1.3. As visitas de estudo demonstraram que 62,50% dos 16 docentes entrevistados concordaram totalmente que o curso ofereceu novos conhecimentos conceituais no âmbito da disciplina ministrada em sala de aula. No entanto, 37,50% dos beneficiários avaliaram como parcialmente atendido.

5.1.4. Quanto às habilidades aprendidas no curso de formação, no que se refere à contribuição para diminuir os erros na regência em sala de aula, 43,75% dos entrevistados responderam que o curso atendeu totalmente suas expectativas, enquanto 37,50% afirmaram que o curso atendeu parcialmente.

5.1.5. Na avaliação geral do curso de formação inicial, quanto às expectativas dos docentes atendidas, 56,25% dos professores entrevistados afirmaram que o curso atendeu parcialmente.

5.1.6. Além disso, 43,75% dos beneficiários concordaram totalmente que o curso ajudou a melhorar o planejamento de suas aulas, ao passo que 50% afirmaram que a contribuição do curso foi parcial.

5.1.7. Segundo a percepção dos entrevistados, 50% dos professores concordaram totalmente que o curso ajudou a melhorar seu relacionamento com os alunos e os 50% restantes declararam que a contribuição foi parcial. Esse é um dado bastante significativo, pois os professores necessitam desenvolver aptidões para lidar melhor com seus alunos em sala de aula, tendo em vista, sobretudo, o tamanho das turmas, a indisciplina e a falta de atenção de muitos alunos.

5.1.8. Na opinião dos professores que participaram das visitas de estudo, a melhoria na relação professor-aluno, conjuntamente com a melhoria da sua atuação didático-pedagógica, acabou por ter reflexos positivos no rendimento escolar do aluno.

5.1.9. No que diz respeito à motivação e autoconfiança adquiridas pelo professor como resultado de sua participação no curso de formação, houve positiva melhoria. Nas visitas de estudo, 56,25% dos entrevistados concordaram totalmente que o curso serviu para aumentar sua autoconfiança e motivação para o trabalho.

5.1.10. O nível de formação dos professores e a capacidade destes de transmitir o conhecimento, com segurança e criatividade, estimulando o aluno em sala de aula, são variáveis importantes para o rendimento escolar. Contudo, outros fatores concorrem para a qualidade da educação, dentre eles a estrutura disponibilizada para a disseminação e a produção do conhecimento.

5.1.11. A literatura especializada tem enfatizado “a necessidade de se trabalhar o conjunto dos professores das escolas, com vistas a uma modificação coletiva das práticas nelas instaladas, uma vez que o trabalho envolvendo apenas parte do corpo docente pode ser dificultado, tanto pela não modificação na dinâmica de trabalhos na instituição, como pela ação de docentes não-sensibilizados para mudanças” (Duarte apud Santos, 2000, p.179).

5.1.12. Além disso, estudos demonstram que em cursos onde o processo de formação é pulverizado entre muitas escolas, mas com poucos professores participantes de cada uma delas (um ou dois, por exemplo), os resultados são praticamente idênticos ao grupo de controle, ou seja, de escolas em que nenhum professor participou do curso. Já o segundo grupo experimental, que mandou quatro professores ou mais, disparou em termos de resultado. Isso demonstra que se o investimento em número de professores capacitados por escola for muito baixo, o retorno em disseminação é praticamente nulo.

5.1.13. Em relação à escola enquanto espaço de desenvolvimento profissional permanente, Nóvoa (2002) afirma que a escola não pode mudar sem o empenho dos professores e estes não podem mudar sem uma transformação por parte das escolas em que trabalham. Sendo assim, o autor acredita que “o desenvolvimento profissional dos professores tem que estar articulado com a escola e seus projetos”. Pôde-se perceber, pelos relatos dos professores durante as visitas de estudo, que poucos consideraram a formação inicial como um processo de trabalho coletivo, articulado com a gestão escolar e as práticas curriculares, ou seja, à margem da vida institucional da escola.

5.1.14. Quanto à continuidade do processo de formação após o fim do curso, a mudança da gestão estadual – e conseqüentemente do secretário de educação e de alguns diretores e coordenadores de escolas – dificultou o aproveitamento e a consolidação dos novos conhecimentos. Nem sempre esses cargos e funções são ocupados por profissionais que

vivenciaram o projeto educacional de formação implantado anteriormente no Estado, ou mesmo estavam na rede estadual à época de sua concepção.

5.1.15. Nas solicitações de informações e documentos realizadas junto ao gestor do órgão de educação, esse desconhecimento foi verificado não apenas no que se refere ao processo de concepção e execução do curso, mas também no planejamento da ação que o subsidiou. Com isso, há uma ruptura, e a necessidade de continuidade – inerente à ação, pela persistência da situação problema – ficou prejudicada.

5.1.16. A renovação da gestão pública é parte do processo democrático, por isso a continuidade do processo de capacitação depende da normatização de planos de capacitação de longo prazo e da sua cobrança política por servidores que ultrapassarão os mandatos eletivos (professores; diretores, coordenadores pedagógicos e órgãos de controle).

5.1.17. Consideradas as oportunidades de melhorias na ação identificadas ao longo deste capítulo, entendeu-se oportuno recomendar à SEDUC a adoção das seguintes medidas:

a) orientar os dirigentes estaduais de educação a congregar, quando da seleção dos beneficiários das ações educacionais de formação, um número mínimo de docentes por unidade de ensino, oferecendo reserva de vagas por escola, a fim de aumentar a possibilidade de impacto da ação no processo de planejamento e ensino da escola, evitando assim o treinamento de um professor isolado de seus pares;

b) incentivar os dirigentes estaduais de educação a definir uma agenda de encontros anuais na rotina de trabalho dos professores e coordenadores pedagógicos, contemplando espaço e tempo para a discussão, elaboração, análise e revisão do projeto pedagógico da escola, bem como para a troca de experiências e disseminação de boas práticas e ações desenvolvidas em outras unidades de ensino, de forma que o debate em torno dessa temática seja compreendida como processo de articulação entre a gestão escolar e as práticas curriculares;

c) criar mecanismo de divulgação voltado a incentivar os dirigentes estaduais de educação a desenvolverem projetos pedagógicos com práticas inovadoras em suas escolas, julgando, premiando e divulgando aquelas iniciativas que mais se destacarem e definindo que os trabalhos apresentados identifiquem a situação-problema encontrada, as atividades implementadas, o processo de transformação ocorrido e os resultados obtidos.

5.1.18. Espera-se com a implantação das recomendações propostas minimizar os riscos de que a ação governamental não alcance níveis adequados de efetividade, seja em termos de apropriação do conteúdo do programa de formação ministrado na melhoria dos processos de planejamento, seja na execução da atividade didático-pedagógica.

## **6. Análises dos Comentários do Gestor**

6.1. Com vistas à implementação, do monitoramento, última etapa da metodologia da Auditoria Operacional – Piloto na área da Educação, foi entregue a versão preliminar deste relatório através do Ofício nº 05776/2008/DCE/CAOP, de 03/12/08, à Secretária de Educação em reunião realizada nesse Tribunal com a finalidade de obter seus comentários e sugestões.

6.2. De modo geral, o gestor ressaltou que as recomendações propostas pelo TCE/PA, foram pertinentes e elucidativas para a concepção e operacionalização de qualquer ação, reconhecendo que todas as recomendações reforçaram as ações da atual gestão sejam elas de caráter pedagógico ou administrativo.

6.3. No que se refere à amostra de 16 (dezesesseis) docentes egressos de um só curso e de uma só universidade entrevistados nas visitas de estudo realizadas na capital, considerada pela SEDUC como pouco significativa para aferir a efetividade da referida ação de capacitação e habilitação de professores leigos, concorda-se com a assertiva proferida. Contudo, cabe mencionar que o baixo número de entrevistados decorreu das limitações impostas aos trabalhos de auditoria, citadas nos itens 1.13, 1.14, e 5.2 deste relatório.

6.5. Por fim, convém destacar que a Secretaria de Educação teceu elogios à importância e qualidade do trabalho ora desenvolvido, assim como à forma de sua condução tendo, ainda, afirmado a disposição de aperfeiçoar a ação pública auditada por este Tribunal, ratificando sua parceria institucional em prol da supremacia do interesse público.

## **7. Conclusão**

7.1. Visando atender o previsto no § 4º, do art. 87 da LDB, que dispõe: “Até o fim da década da educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço”, a SEDUC buscou soluções para o atendimento das necessidades específicas do professor da rede pública, sem habilitação legal para o exercício da docência no ensino fundamental e médio. Entretanto, ainda persiste demanda significativa de professores que esperam ser capacitados para se ajustarem à exigência legal determinante.

7.2. Desta feita, o governo do estado vem implementando política de formação inicial de professores desde o PPA de 2000/2003, perpassando pelas estratégias dos governos posteriores, como PPA 2004/2007 e PPA2008/2011 que traz novamente a ação formação inicial de professores da educação básica com um quantitativo de 3.090 professores a serem capacitados.

7.3. A formação de professores leigos não se esgotou no curso de formação inicial, devendo ser pensada como um processo contínuo ao longo de sua vida profissional, de tal modo que, não se exaure com a participação em cursos, conferências, seminários ou outras situações em que os docentes busquem atualização e aperfeiçoamento em seus conhecimentos. Essa formação também é construída no cotidiano escolar, de forma constante e permanente. Além do mais, o professor é um dos protagonistas no ideário de melhoria do sistema público de ensino brasileiro, bem como da reversão dos baixos indicadores de rendimento escolar de boa parte dos alunos do ensino fundamental matriculados nessa rede.

7.4. O aporte financeiro pelo Estado constitui uma das medidas essenciais para financiar os projetos educacionais de capacitação de professores, sendo importante não somente levantar recursos oriundos do tesouro estadual, mas também, mediante convênios com o Governo Federal.

7.5. O PROMOEX tem como objetivo central o fortalecimento do sistema de controle externo, como instrumento de cidadania e de contribuição para a efetiva, transparente e regular gestão dos recursos públicos, através da integração nacional e da modernização dos tribunais. Para tanto, a realização de auditorias operacionais foi considerada como importante produto para o incremento dos níveis de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade das ações de fiscalização e controle.

7.6. No III Fórum do PROMOEX, foi validada uma proposta de programa nacional para treinamento dos técnicos que realizavam atividades de campo. A culminância da capacitação consistiu na realização desta auditoria-piloto. Esse tipo de atividade fiscalizatória, ou avaliativa na opinião de muitos especialistas, constitui um elemento essencial no ciclo de gestão, haja vista que possibilita aperfeiçoar o processo de tomada de decisão dos formuladores, coordenadores e executores das ações, identificando pontos fortes e fracos, riscos e ameaças, bem como oportunidades de melhoria.

7.7. A partir dessa perspectiva, o presente trabalho avaliou a ação de “Capacitação e Habilitação de Professores Leigos”, investigando se o planejamento e a implementação das ações de formação de professores em serviço apresentou vulnerabilidades que puderam comprometer o adequado atendimento à demanda local, bem como, a existência de adequados sistemas de controle orçamentário, financeiro, operacional e de monitoramento.

7.8. Como síntese das conclusões expostas ao longo deste relatório, pôde-se constatar que a ação apresentou vulnerabilidades no planejamento, pois o gestor não dispunha



de informações confiáveis e fidedignas necessárias para planejar suas atividades de formação de professores, bem como não contava com uma adequada estrutura de gestão operacional e financeira.

7.9. Observou-se ainda que os procedimentos de controle e monitoramento da ação de formação inicial de professores eram insuficientes e inadequados, bem como inexistiam indicadores que permitissem aos gestores conhecimento quanto a efetividade da ação no sentido de transformar a realidade encontrada. Quanto ao fluxo das informações, os canais para o encaminhamento de sugestões, críticas e denúncias ao gestor, embora existissem, não estavam integrados ao sistema de gestão da ação.

7.10. Verificou-se também a necessidade de medidas para intensificar o vínculo entre a execução dos cursos e seu planejamento, incluindo neste último o diagnóstico da situação educacional por município, escola, série e conteúdo, no que tange à capacitação de seu corpo docente, a elaboração de planos de capacitação com metas e objetivos claramente definidos e a equidade de acesso e atendimento.

7.11. Por outro lado, foi possível verificar que os controles internos sobre a aferição do desempenho da ação carecem de aperfeiçoamento, por meio da criação de instrumentos e indicadores de avaliação, supervisão e monitoramento que sirvam de base para a emissão de juízo quanto ao mérito do gasto e a qualidade na prestação dos serviços.

7.12. Finalmente, espera-se que esta auditoria possa contribuir, a partir das recomendações propostas, para o aperfeiçoamento dos processos de planejamento e operacionalização, bem como fortalecimento das ações de controle social e estatal, além de ser um instrumento de suporte à tomada de decisões das autoridades educacionais responsáveis pela construção e execução de políticas públicas de formação inicial de professores, servindo de referencial, inclusive, para aqueles que desejarem aprofundar os estudos nas questões abordadas ao longo do relatório de auditoria.

## **8. Proposta de encaminhamento**

8.1. Diante do exposto e visando uma contribuição efetiva para aperfeiçoamento da ação “Capacitação e Habilitação de Professores Leigos”, submete-se o presente relatório de auditoria à apreciação superior, com as seguintes propostas:

8.1.1. Recomendar à Secretaria de Estado de Educação, a adoção das seguintes medidas:

a) proceder à realização de censo ou cadastro escolar com fins de levantamento das necessidades de formação de professores da rede pública estadual, de maneira a dispor dessas informações previamente à formatação dos cursos, levando em conta, além das dificuldades de aprendizagem dos alunos, a demanda dos professores e dos gestores das escolas;

b) sistematizar uma rotina de manutenção de registros ou banco de dados consolidados sobre o histórico de cursos e treinamentos em serviço recebidos pelo professor da rede pública estadual;

c) manter cadastros atualizados da vida funcional e pessoal dos servidores, tornando possível identificar sua formação, inclusive cursos de aperfeiçoamento realizados, bem como endereços e telefones;

d) definir as áreas-chaves de autoridade e responsabilidade no gerenciamento das ações de formação de professores, e institucionalize a figura do gerente de programa, levando em consideração, no que couber, as premissas definidas no Decreto Federal n.º 6.601/2008;

e) formalizar descrição de tarefas e competências analíticas ligadas a cargos no que se refere aos servidores envolvidos com a ação sob sua gerência para o bom acompanhamento e desempenho;

f) implementar um plano de capacitação da gerência e equipe executora envolvidas com ações de formação de professores, cujo foco seja a gestão de qualidade, de maneira a qualificá-las a atuar com temáticas relacionadas a planejamento, organização, gerenciamento, avaliação de programas e elaboração de indicadores de desempenho;

g) articular com as instituições de ensino superior no sentido de estruturar os cursos de formação de professores leigos a partir de um levantamento do nível de conhecimento e de motivação do professor em relação à oportunidade de capacitação recebida, de maneira a favorecer a interação acadêmica do aluno e sua continuidade nos estudos, a partir de um melhor alinhamento entre a parte conceitual e a dinâmica das disciplinas;

h) elaborar o seu planejamento estabelecendo suas metas, diretrizes e forma de implementação de ações de capacitação de professores, inclusive na elaboração do plano estadual de educação, mobilize na sua estrutura administrativa a participação de outras áreas: finanças, assessoria jurídica, para que juntas possam articular adequadamente suas ações e implementá-las de forma que não inviabilize a consecução de seus objetivos e que também, na fase de concepção da ação promova reuniões com os prováveis beneficiários e atores externos;

i) definir as áreas-chaves de autoridade e responsabilidade no gerenciamento das ações de formação de professores, institucionalizando a figura do gerente de programa, levando em consideração, no que couber, as premissas definidas no Decreto Federal n.º 6.601/2008 e na Lei Estadual n.º 6.607/2003;

j) implementar um plano de capacitação da gerência e equipe executora envolvidas com ações de formação de professores, cujo foco seja a gestão de qualidade, de maneira a qualificá-las a atuar com temáticas relacionadas a planejamento, organização, gerenciamento, avaliação de programas e elaboração de indicadores de desempenho;

k) instituir e dar publicidade aos indicadores de desempenho constantes da Tabela 4 como suporte à avaliação dos resultados das ações de formação de professores, sem prejuízo da incorporação de outros que julgar conveniente;

l) fortalecer o sistema de controle interno do órgão, adotando o monitoramento sistemático das ações de formação de professores e implantando uma gestão de riscos que identifique potenciais eventos que possam afetar as atividades e processos desenvolvidos, de

maneira a geri-los em níveis aceitáveis e fornecendo uma garantia razoável de que os objetivos da organização serão alcançados;

m) elaborar o levantamento de risco de forma participativa, com o envolvimento de representantes do público-alvo e dos atores externos à entidade interessados na ação;

n) institucionalizar nas ações de formação de professores a prática de assessoramento posterior aos cursos oferecidos, de maneira a criar melhores condições para que os conteúdos e as práticas aprendidas possam ser efetivamente aplicados em sala de aula;

o) estabelecer mecanismos de consulta e participação tanto do público-alvo como dos atores externos à entidade que atuam em áreas relacionadas, por ocasião da formatação de ações de capacitação de professores em larga escala;

p) estabelecer ambiente favorável e canais de comunicação, como por exemplo um “fale conosco” em sítio específico da ação ou um 0800, para recepção de críticas, sugestões e denúncias, tanto oriundas do público-alvo quanto da sociedade civil;

q) normatizar e divulgar descrições de tarefas e responsáveis pelo processamento das críticas, sugestões e denúncias desde seu recebimento até a devida informação quanto às providências adotadas, inclusive ações corretivas quando cabíveis;

r) orientar os dirigentes estaduais de educação a congregar, quando da seleção dos beneficiários das ações educacionais de formação, um número mínimo de docentes por unidade de ensino, oferecendo reserva de vagas por escola, a fim de aumentar a possibilidade de impacto da ação no processo de planejamento e ensino da escola, evitando assim o treinamento de um professor isolado de seus pares;

s) incentivar os dirigentes estaduais de educação a definir uma agenda de encontros anuais na rotina de trabalho dos professores e coordenadores pedagógicos, contemplando espaço e tempo para a discussão, elaboração, análise e revisão do projeto pedagógico da escola, bem como para a troca de experiências e disseminação de boas práticas e ações desenvolvidas em outras unidades de ensino, de forma que o debate em torno dessa temática seja compreendida como processo de articulação entre a gestão escolar e as práticas curriculares;

t) criar mecanismo de divulgação voltado a incentivar os dirigentes estaduais de educação a desenvolverem projetos pedagógicos com práticas inovadoras em suas escolas, julgando, premiando e divulgando aquelas iniciativas que mais se destacarem e definindo que os trabalhos apresentados identifiquem a situação-problema encontrada, as atividades implementadas, o processo de transformação ocorrido e os resultados obtidos.

8.1.2. Determinar à SEDUC que:

a) elabore e encaminhe ao Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação contendo cronograma das ações a serem desenvolvidas e implementadas por esse órgão, estabelecendo prazos, atividades e os responsáveis pela execução das ações, nos termos das recomendações acima relacionadas;

b) indique os servidores que irão compor grupo de contato de auditoria que deverá contar com a participação de representantes das diversas áreas e atuar como canal de comunicação com o Tribunal durante a fase de monitoramento.

8.1.3. Encaminhar cópia da Decisão a ser adotada pelo Tribunal, do Relatório e do Voto que a fundamentarem, bem como do inteiro teor deste Relatório Final de Auditoria Operacional para os seguintes destinatários: à Secretária de Estado de Educação, ao responsável pelo Controle Interno da SEDUC, ao Secretário de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças, à Auditora Geral do Estado, ao Presidente da Assembléia Legislativa, ao Presidente do Conselho Estadual de Educação, ao Pró-reitor de ensino e graduação da Universidade Federal do Pará, ao Pró-reitor de ensino da Universidade do Estado do Pará, ao Superintendente da Universidade da Amazônia, à Coordenadora do Observatório de Gestão Escolar Democrática-OBSERVE/UFPA e à Controladora da 3ª CCE, a qual se vincula a clientela da função educação.

8.1.4. Retornar os autos à Comissão Especial de Auditoria Operacional para que se programe a realização do monitoramento do Acórdão que vier a ser prolatado.

Belém (PA), 15 de janeiro de 2009.

**Álvaro Alves da Rocha Neto**  
ACE – mat. 0100458  
Coordenador

**Cleyce das Graças Cunha de Souza**  
AACE – mat. 0100441

**Francimary de Souza Almeida**  
AACE – mat. 0100326

**Helena Yuri Saito**  
AACE – mat. 0100345

**Maria Betânia Martins Pinheiro**  
AACE – mat. 0100423

Apêndice A – Formação dos docentes da educação básica no Estado do Pará

A formação dos docentes do Estado era a seguinte:

**TABELA 01 – FORMAÇÃO DOS DOCENTES DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO ESTADO DO PARÁ**

Etapas e modalidades de ensino em que atuam os professores	Formação dos docentes no Estado do Pará												
	Total	Urbana						Rural					
		Total	Fundamental		Médio Completo	Superior Completo	Total	Fundamental		Médio Completo	Superior Completo		
			Incompleto	Completo				Incompleto	Completo				
Ed. Infantil - creches	1.615	1.249	12	46	895	296	366	2	19	304	41		
Ed. Infantil - pré-escola	11.342	6.642	20	74	4.739	1.809	4.700	44	152	4.113	391		
1ª a 4ª séries	34.931	17.997	4	91	9.995	7.907	16.934	46	402	14.318	2.168		
5ª a 8ª série	27.742	19.494	-	1	3.296	16.197	8.248	-	6	5.096	3.146		
Ensino Médio	14.071	13.631	-	-	172	13.459	440	-	-	4	436		
Educação Especial	1.435	1.008	2	4	451	551	427	-	10	188	229		
EJA 1ª a 4ª série	4.403	2.184	-	4	1.378	802	2.219	1	14	2.007	197		
EJA 5ª a 8ª série	7.817	5.846	-	1	1.218	4.627	1.971	-	-	1.135	836		
EJA Ensino Médio	1.640	1.620	-	-	26	1.594	20	-	-	-	20		
Educação profissional	511	504	-	-	8	496	7	-	-	-	7		

Fonte: IBGE, 2006.

Nota: Quadro construído considerando modelo do IBGE

## Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. DF: 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em 08 abr. 2008.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm). Acesso em 08 abr. 2008.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação**. Lei nº. 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10172.htm). Acesso em 08 abr. 2008.

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

BRASIL. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Manual de Avaliação – Plano Plurianual 2004-2007**. Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Manual do Gerente de Programa – Ano Base 2007: Plano Plurianual**. Brasília: MP, 2007.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Roteiro de Verificação de Controles Internos em Avaliação de Programas de Governo**. Brasília, 2006. Mimeo.

GARCIA, Ronaldo Coutinho **Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental**. ENAP, Texto para Discussão n. 776, Brasília, 2001

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e Gestão da Escola: teoria e prática**. 4. ed. Goiânia: Alternativa, 2003.

Observatório da Equidade. **Relatório de Observação nº. 01 e Boletim de atualização do Observatório da Equidade do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social**. Disponível em: <http://www.cdes.gov.br>. Acesso em 08 abr. 2008.

NÓVOA, Antonio (coord). **Revista Nova Escola**. Agosto/2002, p.23.

PARÁ. Gabinete do Governador do Estado do Pará, Lei nº. 6.170, de 15 de dezembro de 1998. \* **Regulamenta o Sistema Estadual de Ensino do Pará**. \* Republicada conforme a Lei Complementar nº. 033, de 04/11/1997, com as alterações introduzidas pela Lei nº. 6.967, de 27/04/2007, publicada no DOE nº. 30.916, de 02 de maio de 2007.

PARÁ. Gabinete do Governador do Estado do Pará, Lei nº. 6.607, de 26 de dezembro de 2003. **Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2004/2007 e dá outras providências**. Publicada no DOE nº. 30.102, de 31 de dezembro de 2003.

**Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE.** Disponível em: <http://www.portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/livromiolov4.pdf>. Acesso em 08 abr. 2008.

**Regimento Escolar das Escolas Públicas Estaduais de Educação Básica,** Belém-Pará/2005;

**Resultado do IDEB 2007.** Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/resultado\\_ideb2007.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/resultado_ideb2007.pdf). Acesso em 17/06/08;

ZAGUETO, Sônia - “**Educação do Estado não alcançou metas**” in *Jornal Diário do Pará*, Belém, 12 de junho de 2008;

UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (GAO). *Normas de Auditoria Governamental*. Edição em Português. Série Traduções n.º 12. Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2005.

Ao Departamento de Controle Externo

Encaminhamos os presentes autos, com nossa concordância quanto ao conteúdo do relatório, suas conclusões e propostas de encaminhamento.

Em 19-01-2009

Álvaro A. da Rocha Neto  
Coordenador da Comissão Especial de Auditoria Operacional