



**Tribunal de Contas do Estado
de Pernambuco – TCE/PE**



RELATÓRIO CONSOLIDADO - AOP
(Processo TC Nº 0805044-2)



**AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DE
FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES DO
ENSINO FUNDAMENTAL**
(Secretaria de Educação - Pernambuco)

Conselheiro Relator: Carlos Porto

Equipe:

Hélio Codeceira Júnior
Lídia Maria Lopes Pereira da Silva
Wirla Cavalcanti Revoredo Lima



JANEIRO – 2009



Lista de siglas

AOP	Auditoria Operacional
BCC	Base Curricular Comum
CNE	Conselho Nacional de Educação
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
EF	Ensino Fundamental
E-FISCO	Sistema corporativo na área orçamentária e financeira do Estado de Pernambuco
ESAF	Escola de Administração Fazendária
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Substituiu o FUNDEF)
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério
GEIF	Gerência de Políticas Educacionais de Educação Infantil e Ensino Fundamental
GIDE	Sistema Gestão Integrada da Educação
GRE	Gerência Regional de Educação
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDEPE	Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco
IES	Instituição de Ensino Superior
INDG	Instituto Nacional de Desenvolvimento Gerencial
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOA	Lei Orçamentária Anual
MBC	Movimento Brasil Competitivo
MEC	Ministério da Educação e Cultura
PAR	Plano de Ações Articuladas
PCC	Plano de Cargos e Carreiras
PDCA	Planejar, Executar, Verificar Resultados e Agir
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
PROGRAPE	Programa de Graduação em Pedagogia
PROMOEX	Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros
PTA	Plano de Trabalho Anual
RD	Região de Desenvolvimento
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SAEPE	Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco
SE	Secretaria de Educação-PE
SEDE	Secretaria Executiva de Desenvolvimento da Educação
SEPLAG	Secretaria de Planejamento e Gestão – PE
SF	Secretaria da Fazenda-PE
SI	Ofício de Solicitação de Informações
SI AFEM	Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento do MEC
SPA	Superintendência de Planejamento e Avaliação
SWOT	<i>Strengths</i> (forças), <i>Weaknesses</i> (fraquezas), <i>Opportunities</i> (oportunidades) e <i>Threats</i> (ameaças).
TCE-PE	Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
TDA	Termo de Designação de Auditoria
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância



Lista de figuras

Figura 1	Projetos e atividades – Capacitação professores do EF - LOA 2008
Figura 2	Organograma da Secretaria Executiva de Desenvolvimento da Educação - SEDE
Figura 3	Gráfico com evolução das despesas por elemento de gasto em capacitação de 2004 a 2008 (30/06/2008)
Figura 4	Gráfico da evolução da execução financeira por programa de 2004 a 2008 (30/06/2008)
Figura 5	PAR – Plano de Ações Articuladas - Implantação de Políticas de formação continuada
Figura 6	Projetos e atividades que envolvem capacitação de professores do EF – LOA 2008
Figura 7	PAR – Plano de ações articuladas – Coordenadores pedagógicos nas escolas
Figura 8	Quantidade de professores demandantes de formação por disciplina
Figura 9	Indicadores de desempenho

Lista de tabelas

Tabela 1	Percentual de retorno de respostas aos questionários
Tabela 2	Distribuição dos Questionários por GRE - Taxas de retorno
Tabela 3	Distribuição dos Questionários por GRE - Nível de escolaridade
Tabela 4	Número de funções docentes no EF por Dependência Administrativa
Tabela 5	Indicadores de Rendimento Escolar
Tabela 6	Resultados da Pesquisa - Nível de Escolaridade – Professores do EF
Tabela 7	Despesas liquidadas consolidadas – Capacitação dos profissionais da educação
Tabela 8	Consolidação da execução orçamentária e financeira (2004 a 2008)
Tabela 9	Resultados da Pesquisa – Priorização para participação nos cursos
Tabela 10	Resultados da pesquisa – Sistemática de divulgação dos cursos
Tabela 11	Resultados da pesquisa – Canal de informação das capacitações
Tabela 12	Resultados da pesquisa – Critérios para seleção de professores
Tabela 13	Resultados da pesquisa – Planejamento das atividades docentes nas escolas
Tabela 14	Resultados da pesquisa – Necessidades pedagógicas pessoais
Tabela 15	Resultados da pesquisa – Acréscimo de novas habilidades e conhecimentos
Tabela 16	Resultados da pesquisa – Aperfeiçoamento da qualidade do trabalho
Tabela 17	Resultados da pesquisa – Atuação pedagógica em sala de aula



Sumário

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO	5
1.1. ANTECEDENTES	5
1.2. IDENTIFICAÇÃO DO OBJETO DA AUDITORIA	5
1.3. OBJETIVO E ESCOPO DA AUDITORIA	6
1.4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	7
1.5. FORMA DE ORGANIZAÇÃO DO RELATÓRIO	10
CAPÍTULO 2 – VISÃO GERAL DA AÇÃO AUDITADA	11
2.1. RELEVÂNCIA DO TEMA	11
2.2. CARACTERÍSTICAS OPERACIONAIS	14
2.2.1. Objetivos e metas	14
2.2.2. Responsáveis	15
2.2.3. Legislação	16
2.2.4. Relevância	16
2.2.5. Indicadores de desempenho	17
2.2.6. Aspectos orçamentários	18
2.2.7. Processo de tomada de decisão	21
CAPÍTULO 3 – PLANEJAMENTO E ORGANIZAÇÃO DAS AÇÕES DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES EM SERVIÇO	23
3.1 – DIAGNÓSTICO DA DEMANDA	25
3.1.1. Inexistência de tratamento sistemático das informações	25
3.2 – ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO	27
3.2.1 Inexistência de registros ou banco de dados	27
3.2.2. As ações de formação continuada nos instrumentos de planejamento	28
3.2.3. Inexistência de critérios uniformes	30
3.2.4. Deficiências na estrutura administrativa e no processo de coordenação das ações	33
3.2.5. Inexistência de acompanhamento do cumprimento das horas-aula atividades	35
3.2.6. Baixas condições para participação de professores	36
CAPÍTULO 4 – ESTRUTURA DE CONTROLE	38
4.1. MECANISMOS DE SUPERVISÃO OPERACIONAL E DE MONITORAMENTO	39
4.1.1. Dificuldades para o acompanhamento operacional, orçamentário e financeiro	39
4.1.2. Ausência de acompanhamento dos resultados	41
4.1.3. Ausência de consolidação e socialização dos resultados	43
4.1.4. Ausência de sistematização na disseminação dos conteúdos	45
CAPÍTULO 5 – EFETIVIDADE DOS PROGRAMAS DE FORMAÇÃO OFERTADOS	47
5.1. PERCEPÇÃO POSITIVA DOS PROFESSORES	49
CAPÍTULO 6 – MONITORAMENTO E INDICADORES	52
CAPÍTULO 7 - ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR	56
CAPÍTULO 8 - CONCLUSÃO	59
CAPÍTULO 9 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	60
APÊNDICE – ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS	63



Capítulo 1 – Introdução

1.1. Antecedentes

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco iniciou em 2001 a realização de auditorias operacionais em ações de governo, avaliando aspectos de eficiência, eficácia e economicidade da gestão pública, com objetivo de contribuir para que os investimentos gerem mais benefícios à sociedade.

Desde 2006, o TCE vem desenvolvendo ações na área de auditoria operacional – AOP – junto ao Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros (PROMOEX), entre as quais se destacam: a) Capacitação em Auditoria Operacional, composta por quatro módulos, totalizando 184 horas-aula, ministrados na Escola de Administração Fazendária - ESAF, em Brasília, com início do primeiro módulo em 24 de setembro e final do quarto e último módulo em 07 de dezembro de 2007; b) elaboração de levantamento na função Educação, com a finalidade de conhecer as iniciativas de governo para o Ensino Fundamental e propor áreas que deveriam ser objeto de AOP, realizado no período de 11 de fevereiro a 25 de março do ano em curso; c) participação em evento de capacitação realizado nos dias 24 e 25 de julho, em Curitiba/PR, oportunidade em que foi oferecido treinamento aos técnicos para a execução da auditoria, além da discussão da metodologia da avaliação, validação da Matriz de Planejamento e estruturação dos papéis de trabalho.

O grupo temático da auditoria operacional, junto ao PROMOEX, definiu como objeto da auditoria a Formação de Professores do Ensino Fundamental. Em 77% dos levantamentos realizados pelos Tribunais de Contas, evidenciou-se a relevância do tema para a auditoria, seja pela sua indicação explícita como proposta de fiscalização, seja pela sua importância no contexto educacional local.

Tendo em vista o Termo de Designação de Auditoria – TDA nº 04/2008, de 08/07/2008, foi determinada a realização de auditoria de natureza operacional nas ações de formação continuada de professores do ensino fundamental da Secretaria de Educação do Estado. O processo de Auditoria Especial foi formalizado sob o nº TC nº 0805044-2, cujo relator é o Conselheiro Carlos Porto.

O presente trabalho trata dos resultados da auditoria operacional, na modalidade Avaliação de Programa, realizada aplicando técnicas, procedimentos e metodologia específicos, desenvolvidos neste Tribunal sob a denominação Auditoria de Natureza Operacional – ANOP¹.

1.2. Identificação do objeto da auditoria

A auditoria focou a formação continuada para o ensino fundamental, contemplada na Lei Orçamentária Anual, vigente para 2008, pela Atividade Ensino Fundamental de Qualidade, nº 00108.123610484.2270, que tem por finalidade garantir a universalização e a melhoria do ensino Fundamental, através da capacitação de profissionais da educação. Essa atividade está inserida no Programa Acesso à Educação Básica de Qualidade, nº 0484. A unidade administrativa responsável pela ação é a Secretaria Executiva de Desenvolvimento da Educação

¹ Os termos Auditoria Operacional – AOP e Auditoria de Natureza Operacional – ANOP referem-se ao mesmo tipo de auditoria. O primeiro termo está sendo adotado no âmbito do PROMOEX e o segundo é o adotado neste Tribunal pela Resolução TC N. 02/2005.



- SEDE, ficando a coordenação técnica a cargo da Gerência de Políticas Educacionais de Educação Infantil e Ensino Fundamental - GEIF.

As capacitações continuadas oferecidas pela Secretaria de Educação são realizadas em quatro formatos:

1. Formação interinstitucional, que compreende as capacitações promovidas pela Secretaria de Educação conjuntamente com as IES (Instituições de Ensino Superior) a título de: Pós-graduação, Atualização, Aperfeiçoamento e Extensão. Podem ser realizadas de forma presencial ou à distância. A participação em Congressos e eventos de natureza científica também se inclui neste formato;

2. Formação em serviço, que compreende as formações que são elaboradas e realizadas dentro da própria escola, de forma presencial, com base nas observações das práticas pedagógicas realizadas pelos educadores de apoio;

3. Formação continuada promovida pela SE, que são as capacitações idealizadas e realizadas pela Secretaria de Educação, de forma presencial, em local fora da escola, na qual a SE leva em conta para sua elaboração as demandas das escolas, bem como os indicadores de desempenho educacional;

4. Formação massiva, que são as capacitações promovidas pela SE e pelo MEC, realizadas somente à distância, tais como as teleconferências, videoconferências, telecursos e outros.

Para a pesquisa foram selecionados professores participantes da formação continuada promovida pela SE, em 2007, da 5ª a 8ª séries, correspondendo às séries finais do ensino fundamental e diretores aos quais esses professores estão subordinados. Conforme informações constantes da CI nº 670/2008 (fls.61 e 62) (em resposta a SI nº 07/2008) (fl.28) a GEIF realizou, no ano de 2007, 264 horas de formação continuada para professores do EF.

1.3. Objetivo e escopo da auditoria

A ação selecionada pelo TCE-PE justifica-se em virtude de que a formação de professores, tanto inicial quanto continuada, tem a perspectiva de refletir diretamente no processo de ensino e aprendizagem no ambiente escolar. O professor como principal indutor das atividades pedagógicas deve ter a formação mínima exigida para a área em que atua e, além disso, buscar continuamente o aperfeiçoamento de suas práticas e a possibilidade de contato e apreensão de conhecimentos sobre novas tecnologias.

A auditoria foi orientada por dois objetivos: i) avaliar se a Secretaria de Educação está se instrumentalizando, de forma institucional e operacional, para o atendimento das necessidades de formação de professores do Ensino Fundamental, controle dos recursos aplicados nessas ações e disponibilização dos produtos necessários ao alcance de suas metas; e ii) perceber os resultados produzidos na agregação de conhecimentos pelo professor e na melhoria do seu planejamento e prática pedagógicos.



Para atingir esses objetivos, foram previstas a análise de três questões de auditoria:

- Questão 1: O planejamento e a implementação das ações de formação de professores em serviço apresentam vulnerabilidades que podem comprometer o adequado atendimento à demanda regional/local e os resultados do processo de capacitação?
- Questão 2: Existem adequados sistemas de controle orçamentário/financeiro, operacional e de monitoramento das ações de formação de professores implementadas?
- Questão 3: As ações de formação de professores implementadas foram úteis/benéficas para o aprimoramento da prática didático-pedagógica desse profissional em sala de aula?

1.4. Procedimentos metodológicos

Com o objetivo de investigar as questões de auditoria, diante dos riscos encontrados, adotou-se para a pesquisa, a abordagem metodológica quantitativa e qualitativa. Para a aplicação dos questionários, por meio de amostra não probabilística por conveniência, foram selecionadas as capacitações direcionadas aos professores da 5ª a 8ª série, do ensino fundamental regular, realizadas no ano de 2007 pela Gerência de Políticas Educacionais de Educação Infantil e Ensino Fundamental. O formato dessas capacitações é o de formação continuada promovida pela SE. Foram elas:

- Formação de ciências e matemática realizada no Espaço Ciência, no período de 04 a 07 de dezembro de 2007;
- Formação em língua portuguesa e matemática – Atualização das Matrizes Curriculares para as redes públicas estaduais e municipais, realizada nos dias 13 e 14 de dezembro de 2007.

A Secretaria de Educação não dispunha do número de participantes dos cursos. O levantamento do quantitativo dos participantes das capacitações foi obtido através da contagem das listagens de frequência dos cursos.

Foram aplicados questionários com 346 professores participantes das formações selecionadas e 186 gestores de escolas, diretores ou vice-diretores ou coordenadores pedagógicos. Responderam aos questionários, 147 professores e 67 gestores (diretores ou coordenadores pedagógicos). Vale salientar que dos 147 professores que responderam os questionários, 17 foram desconsiderados da amostra por evidenciarem nos questionários, estarem exercendo atividades administrativas, fora de sala de aula ou não terem respondido diversas questões. O cálculo relativo à amostra dos professores representa uma margem de erro de 6,4% para um intervalo de confiança de 95%. Segue adiante quadro com o resumo da pesquisa realizada.

Tabela 01: Percentual de retorno de respostas aos questionários

QUESTIONÁRIOS ENVIADOS	PROFESSORES	GESTORES
POSTAL (a)	258	135
E-MAIL (b)	93	51
TOTAL DE QUESTIONÁRIOS ENVIADOS (a)+(b)	346	186
TOTAL DE RESPOSTAS	147	67
TOTAL DE RESPOSTAS VÁLIDAS	130	67



QUESTIONÁRIOS ENVIADOS	PROFESSORES	GESTORES
TOTAL DE PROFESSORES PARTICIPANTES DAS DUAS CAPACITAÇÕES ²	351	
% DE RESPOSTAS VÁLIDAS	37,57%	36,02%

Fonte: Equipe de auditoria

O envio dos questionários ocorreu da seguinte forma: envio por e-mail para as escolas das gerências na Região Metropolitana: Recife Norte, Recife Sul, Metropolitana Norte e Metropolitana Sul; e envio por malote da própria Secretaria de Educação dos questionários acompanhados com cartas-resposta para as demais treze gerências do interior do Estado.

Segue abaixo a distribuição dos questionários enviados por Gerência Regional e o percentual de retorno de respostas:

Tabela 02 – Distribuição dos Questionários por GRE - Taxas de retorno

GRE	QUESTIONÁRIOS ENVIADOS (VIA POSTAL E E-MAIL)		QUESTIONÁRIOS VÁLIDOS RECEBIDOS		% DE RETORNO	
	PROF.	DIRETOR	PROF.	DIR. ³	PROF.	DIR.
CARUARU	23	15	4	0	17,39%	0%
LIMOEIRO	21	13	5	0	23,81%	0%
VITORIA	10	2	0	0	0%	0%
ARARIPINA	18	9	4	1	22,22%	11,11%
PETROLINA	28	15	11	7	39,29%	46,67%
FLORESTA	15	8	5	5	33,33%	62,50%
PALMARES	13	8	4	1	30,77%	12,50%
BARREIROS	13	7	7	5	53,85%	71,43%
SALGUEIRO	26	8	3	3	11,54%	37,50%
AFOGADOS DA INGAZEIRA	19	10	16	6	84,21%	60,00%
GARANHUNS	21	14	2	3	9,52%	21,43%
ARCOVERDE	26	11	10	4	38,46%	36,36%
NAZARÉ DA MATA	25	15	9	10	36,00%	66,67%
METRO SUL	42	22	21	8	51,22%	36,36%
METRO NORTE	26	18	13	8	50,00%	44,44%
RECIFE SUL	13	7	7	0	46,67%	-

² Participaram das duas capacitações 399 pessoas, sendo 351 professores e 51 técnicos educacionais, que não foram pesquisados tendo em vista não estarem exercendo atividades em sala de aula.

³ Em quatro questionários de diretores não foi possível identificar a GRE de origem.



GRE	QUESTIONÁRIOS ENVIADOS (VIA POSTAL E E-MAIL)		QUESTIONÁRIOS VÁLIDOS RECEBIDOS		% DE RETORNO	
	PROF.	DIRETOR	PROF.	DIR. ³	PROF.	DIR.
RECIFE NORTE	07	4	9	2	81,82%	33,33%
NÃO IDENTIFICADA				4		
TOTAL:	346	186	130	67		

Fonte: Equipe de auditoria

Segue abaixo a distribuição dos questionários válidos recebidos por Gerência Regional e o nível de escolaridade dos professores respondentes:

Tabela 03 – Distribuição dos Questionários por GRE - Nível de escolaridade

GRE	QUESTIONÁRIOS VÁLIDOS RECEBIDOS		NÍVEL DE ESCOLARIDADE PROFESSORES	
	PROF.	DIR.	SUPERIOR COMP.	PÓS-GRAD.
CARUARU	4		-	4
LIMOEIRO	5		1	4
VITORIA	0		-	-
ARARIPINA	4		1	3
PETROLINA	11		7	4
FLORESTA	5		2	3
PALMARES	4		2	2
BARREIROS	7		4	3
SALGUEIRO	3		-	3
AFOGADOS DA INGAZEIRA	16		2	14
GARANHUNS	2		-	2
ARCOVERDE	10		-	10
NAZARÉ DA MATA	9		3	6
METRO SUL	21		10	11
METRO NORTE	13		5	8
RECIFE SUL	7		1	6
RECIFE NORTE	9		3	6
TOTAL:	130		41	89

Fonte: Equipe de auditoria

A coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa postal com professores e diretores ou coordenadores pedagógicos das escolas, entrevistas semi-estruturadas com gestores da Secretaria de Educação, verificação de sistemas de controles internos e pesquisa documental.

Os questionários compreenderam questões fechadas referentes a informações pessoais, incluindo questões de múltipla escolha, questões sobre avaliação do planejamento, da qualidade e do conteúdo do curso com escala de 1 a 5, sendo 1 referente à opção 'Discordo totalmente' e 5 'Concordo totalmente', havendo ainda a opção 'Não sei responder' e questões abertas para opinião e sugestões dos respondentes.



A partir das entrevistas com os gestores e das questões abertas dos questionários foram destacadas verbalizações-chave, depoimentos relevantes, dos respondentes em relação à formação continuada.

Faz-se necessário ressaltar que o desenho experimental e metodológico utilizado na pesquisa não permite generalizações dos achados, sendo apenas exemplificativos.

Para verificação dos controles internos foram utilizadas técnicas de diagnóstico e análise, como a ferramenta COSO⁴, que verifica aspectos dos controles internos, a técnica que evidencia Fortalezas, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças – FOFA (SWOT), o mapa de processos, que descreve o fluxograma de atividades, o mapa de produtos, que identifica os principais produtos da organização e permite a construção de indicadores de desempenho, e a análise stakeholder, que identifica os atores envolvidos na ação avaliada.

A pesquisa documental foi fonte para a obtenção dos critérios para as ações de formação continuada e para a verificação de como a Secretaria operacionaliza os controles das atividades da formação.

As limitações da pesquisa são o tamanho da amostra reduzida em função da quantidade dos professores que participaram das capacitações e a avaliação de um dos formatos que é a formação continuada promovida pela SE. As consequências dessas limitações sobre o trabalho é que os resultados da pesquisa referem-se apenas àquele grupo que respondeu aos questionários avaliando a formação continuada promovida pela SE e que o uso de testes estatísticos é limitado em função do baixo poder estatístico da amostra.

1.5. Forma de organização do relatório

Além do Capítulo 1, que trata da Introdução, o presente relatório é composto por mais nove capítulos. O Capítulo 2 apresenta uma visão geral da ação auditada, onde, além da contextualização do tema, são apresentadas as características operacionais. Nos capítulos 3 a 5 são apresentadas as principais conclusões da auditoria, abrangendo o planejamento e a organização das ações de formação de professores, a estrutura de controle e alguns aspectos sobre a efetividade dos programas de formação ofertados. O capítulo 6 aborda um conjunto de produtos chave da formação continuada que foram identificados e a partir deles, apresenta sugestão de indicadores de desempenho para o acompanhamento gerencial das ações. Por fim, os capítulos 7, 8 e 9 tratam, respectivamente, da análise dos comentários do gestor, da conclusão do trabalho e da proposta de encaminhamento. Neste último, são apresentadas propostas de recomendações que, se implementadas, contribuirão para aperfeiçoar a gestão e os resultados das ações de formação de professores.

⁴ Modelo conceitual do Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO (1994), utilizado para avaliar os controles internos das entidades governamentais.



Capítulo 2 – Visão geral da ação auditada

2.1. Relevância do tema

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

Excluído: a

Excluído: ta

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

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

Excluído:

Conforme o Plano Estadual de Educação, um problema com o qual convive o Estado de Pernambuco no que se refere à formação docente é que, embora se tenha investido bastante em programas de capacitação em massa nos últimos vinte anos, não se tem um retorno significativo em termos da aprendizagem escolar dos alunos em nível da rede de ensino como um todo. Os programas de capacitação tradicionalmente realizados estão, em grande parte, alheios às reais necessidades das escolas. As avaliações da aprendizagem que foram efetuadas no Estado têm como foco, a rede de ensino, não oferecendo subsídios no que se refere ao desempenho de cada escola e, conseqüentemente, às necessidades de formação continuada de seus professores.

Segundo conclusões do SAEPE⁵ 2005, a maioria dos professores das duas redes públicas de ensino vem participando regularmente de capacitações ou cursos de aperfeiçoamento, dedicando uma significativa parte da carga horária de seu tempo pedagógico à participação nessas atividades. Entretanto, a prática docente ainda se encontra precária em termos de utilização de recursos pedagógicos mais sofisticados, como o uso de computadores e o acesso à Internet. Os livros didáticos ainda se mostram como o recurso mais utilizado nas duas redes de ensino.

⁵ SAEPE: Implantado, no ano de 2000, o Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco – SAEPE tem o objetivo de desenvolver uma estratégia de monitoria dos indicadores da qualidade e do desempenho do universo das unidades escolares que ministram o Ensino Básico no Estado, e de incentivos permanentes, centrados na melhoria da qualidade e do desempenho do Ensino Básico, além de desenvolver uma sistemática de acompanhamento e apoio às unidades escolares que apresentam deficiências na avaliação de seus resultados.



De acordo com dados do Censo Escolar 2006⁶, o Estado de Pernambuco, possuía, em 29/03/2006, 461.664 alunos matriculados no ensino fundamental com um quantitativo de 17.933 funções docentes e 1.027 estabelecimentos de ensino. Analisando-se a situação de Pernambuco em relação aos outros Estados quanto ao número de alunos matriculados em relação à função docente (Quadro abaixo) constata-se que Pernambuco é o sexto Estado em ordem decrescente com um índice de 25,74 alunos matriculados para cada função docente do ensino fundamental. Estados como o Piauí chegaram ao índice de 15,38 alunos matriculados para cada função docente. Utilizando-se de ferramentas estatísticas observa-se que este índice possui uma correlação⁷ inversa em relação aos resultados do IDEB 2005 e das taxas de aprovação do ensino fundamental no mesmo ano, ou seja, quanto maior a relação de matrículas por função docente, pior será o desempenho destes indicadores.

Tabela 04 – Número de funções docentes no EF por Dependência Administrativa

Ensino Fundamental					
2.9 - Número de Funções Docentes no Ensino Fundamental, por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica e a Unidade da Federação, em 29/3/2006					
Unidade da Federação	Funções Docentes no EF Dependência Administrativa Estadual	Nº matrículas Ens.Fund.	Relação Nº matr./Função docente	Taxa aprov. EF 2005	IDEB 2005
Amazonas	10.657	317.006	29,75	71,9	2,70
Ceará	6.436	188.937	29,36	75,8	2,80
Pará	12.214	337.530	27,63	72,3	3,10
Distrito Federal	11.458	306.033	26,71	77,0	3,30
Alagoas	5.969	156.196	26,17	67,3	2,50
Pernambuco	17.933	461.664	25,74	66,6	2,40
Rondônia	6.247	148.364	23,75	77,5	3,20
Bahia	22.842	539.606	23,62	64,0	2,60
R. G. do Norte	7.891	182.558	23,13	70,3	2,60
Santa Catarina	19.462	437.682	22,49	86,0	4,10
Acre	4.084	90.812	22,24	80,4	3,50
Mato Grosso	11.941	263.918	22,10	74,2	2,90
Maranhão	11.247	245.162	21,80	79,8	3,20
Goiás	18.548	402.652	21,71	80,5	3,30
Espírito Santo	6.862	148.015	21,57	77,7	3,50
Tocantins	6.474	138.093	21,33	85,6	3,40
Sergipe	5.918	125.295	21,17	69,2	2,90
Paraíba	12.053	250.290	20,77	68,0	2,50
Amapá	4.716	94.926	20,13	82,0	3,50
São Paulo	147.678	2.945.985	19,95	90,9	3,80
Minas Gerais	89.895	1.650.303	18,36	81,5	3,60
M. G. do Sul	9.390	168.687	17,96	68,2	2,90
Paraná	44.062	760.016	17,25	76,6	3,30
Roraima	3.682	62.895	17,08	82,4	3,20
R. G. do Sul	44.192	748.501	16,94	77,6	3,50

⁶ Censo Escolar: Coleta, todos os anos, os dados sobre a educação básica nacional. Estas informações servem de base para a formulação de políticas públicas e para distribuição de recursos públicos (merenda e transporte escolar, distribuição de livros e uniformes, implantação de bibliotecas, instalação de energia elétrica, Dinheiro Direto na Escola e FUNDEB, entre outros). Seus dados também são utilizados por outros ministérios, como Saúde e Esportes, por organismos internacionais, como a Unesco e o Unicef, por pesquisadores e estudantes de todo o Brasil e do mundo. Fonte: INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

⁷ Correlação: interdependência entre dois conjuntos de variáveis, tal que, quando um deles muda, o outro muda na mesma direção (correlação positiva) ou em direção oposta (correlação negativa).



Ensino Fundamental					
2.9 - Número de Funções Docentes no Ensino Fundamental, por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica e a Unidade da Federação, em 29/3/2006					
Unidade da Federação	Funções Docentes no EF Dependência Administrativa Estadual	Nº matrículas Ens.Fund.	Relação Nº matr./Função docente	Taxa aprov. EF 2005	IDEB 2005
Rio de Janeiro	31.570	515.661	16,33	74,2	2,90
Piauí	8.991	138.325	15,38	68,1	2,60

Fonte: MEC/INEP – Censo Escolar 2006

Analisando-se ainda outros indicadores do Censo Escolar 2006, Pernambuco teve, em 2005 uma taxa de aprovação no Ensino Fundamental de 66,6, situando-se em penúltimo lugar no ranking dos Estados Brasileiros, abaixo da média do Nordeste, que foi de 68,9.

Tabela 05 – Indicadores de Rendimento Escolar

INDICADORES DE RENDIMENTO ESCOLAR					
Ensino Fundamental					
5.5.1 - Taxa de Aprovação, por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica e a Unidade da Federação – 2005					
Unidade da Federação	Ensino Fundamental - Taxa de Aprovação				
	Total	Dependência Administrativa			
		Federal	Estadual	Municipal	Privado
São Paulo	92,2	98,4	90,9	92,2	97,7
Santa Catarina	88,2	96,4	86,0	88,7	98,0
Tocantins	83,9	-	85,6	80,4	97,4
Roraima	83,3	91,8	82,4	84,2	97,7
Amapá	81,5	0,0	82,0	76,8	93,0
Minas Gerais	83,4	94,0	81,5	83,5	96,5
Goiás	83,0	85,0	80,5	81,6	95,6
Acre	77,4	94,4	80,4	69,8	97,5
Maranhão	76,1	98,4	79,8	73,8	95,0
Espírito Santo	82,2	-	77,7	81,7	96,9
R. G. do Sul	81,1	92,7	77,6	82,2	95,8
Rondônia	78,5	-	77,5	77,5	96,0
Distrito Federal	81,2	89,6	77,0	-	97,0
Paraná	83,1	-	76,6	86,8	97,1
Ceará	79,0	87,9	75,8	77,1	95,3
Rio de Janeiro	81,3	90,1	74,2	80,0	95,0
Mato Grosso	77,6	-	74,2	79,1	93,8
Pará	69,3	89,2	72,3	66,8	95,7
Amazonas	71,5	81,6	71,9	68,8	96,4
R. G. do Norte	71,8	87,8	70,3	68,4	93,6
Sergipe	67,4	91,4	69,2	62,4	94,0
M. G. do Sul	73,9	87,7	68,2	74,7	96,5
Piauí	72,2	85,7	68,1	71,2	93,3
Paraíba	69,1	-	68,0	65,6	95,8
Alagoas	66,0	-	67,3	63,4	92,4
Pernambuco	72,4	89,4	66,6	70,3	94,7
Bahia	66,2	94,3	64,0	64,3	93,6
Nordeste	71,4	83,8	68,8	68,8	94,4

Fonte: MEC/INEP – Censo escolar 2006

O Plano Estadual de Educação tem como metas e diretrizes relativas à formação de professores:

Avaliação das Ações de Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental - Secretaria de Educação do Estado 13
Auditoria Operacional - Processo TC nº 0805044-2



- a) Identificar e mapear, a partir do segundo ano de vigência deste plano, as necessidades de formação dos professores em exercício no Estado;
- b) Assegurar que, no prazo de cinco anos, todos os docentes em exercício na Educação Infantil e no Ensino Fundamental tenham a titulação mínima estabelecida pela LDBEN, nível médio, modalidade normal e licenciatura plena para os docentes de 5ª. a 8ª. séries do ensino fundamental e do ensino médio;
- c) Garantir, no prazo de 10 anos, a titulação em nível superior para 70% dos professores que atuam na Educação Infantil e no Ensino Fundamental;
- d) Assegurar a formação continuada em serviço, tendo como foco a prática pedagógica da escola e os resultados das avaliações;
- e) Para que a formação em serviço se dê de forma cada vez mais eficaz, é fundamental que o professor tenha tempo geográfico escolar, ou seja, jornada de trabalho prioritariamente concentrada num único estabelecimento de ensino;
- f) Assegurar as condições necessárias à formação continuada em serviço dos docentes;
- g) Incentivar as universidades e instituições de ensino superior a oferecerem no interior do Estado cursos de formação de professores que, gradualmente, atendam ao padrão de qualidade estabelecido nas diretrizes curriculares nacionais;
- h) Assegurar que, em três anos, todos os estabelecimentos de Ensino Fundamental possuam um profissional da Educação, responsável pela coordenação pedagógica do projeto da escola.

Nesse contexto a ação objeto dessa auditoria assume papel relevante na política educacional do Estado, tendo em vista que não existe uma política geral de capacitação continuada de professores na Secretaria de Educação de Pernambuco.

2.2. Características operacionais

2.2.1. Objetivos e metas

Diversas são as ações voltadas para a capacitação de professores do ensino fundamental constantes na Lei Orçamentária 2008. No quadro a seguir são detalhados os projetos e atividades que envolvem capacitação de professores do Ensino Fundamental na Lei Orçamentária Anual 2008:

Figura 01 – Projetos e atividades – Capacitação professores do EF - LOA 2008

Programa 0484 – Acesso à Educação Básica de Qualidade	
Projeto/ Atividade	Meta (Capacitação)
Projeto 2274 – Educação no campo para jovens e adultos	200 professores
Atividade 2265 - Educação de jovens e adultos	3.000 professores
Atividade 2267 - Educação especial	575 professores
Atividade 2268 - Educação Infantil	500 professores
Atividade 2273 – Ensino de línguas estrangeiras	200 professores
Atividade 2270- Ensino fundamental de qualidade	6.750 professores
Programa 0493 – Educação em Direitos Humanos	
Projeto 2225 – Educação em direitos humanos	4.000 profissionais
Atividade 2229 – Educação escolar indígena	639 profissionais
Programa 0261 – Valorização dos profissionais da Educação	
Projeto 2130 – Ampliação da licenciatura em pedagogia - Progrape	150 professores graduados
Projeto 2137 – Implantação de cursos na modalidade à distância e difusão da cultura tecnológica nas escolas.	5.272 professores

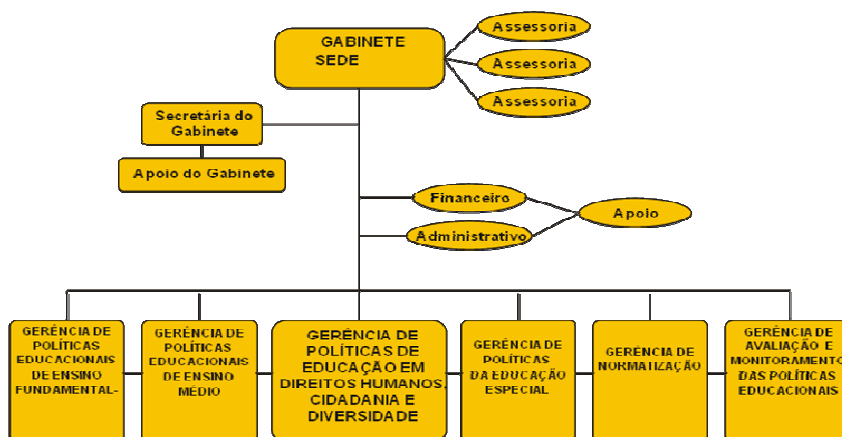
Fonte: Lei orçamentária anual - 2008

Conforme já explicado, o foco desta auditoria é a “Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental”. O público-alvo do programa envolve professores que atuam no ensino fundamental da rede estadual de ensino, ou seja, professores que atuam do 1º. ao 4º. Ciclo do ensino fundamental (da antiga alfabetização à 8ª. séries), abrangendo crianças de 06 a 14 anos de idade.

2.2.2. Responsáveis

A Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco, através da Gerência de Políticas Educacionais de Educação Infantil e Ensino Fundamental - GEIF, gerência subordinada à Secretaria Executiva de Desenvolvimento da Educação - SEDE, é a unidade responsável pela execução da ação. A seguir, apresentamos o organograma da SEDE:

Figura 02 – Organograma da Secretaria Executiva de Desenvolvimento da Educação - SEDE



Fonte: Secretaria de Educação - PE



Os responsáveis pelo ensino fundamental, diretamente envolvidos com a atividade ora avaliada, são: Secretário de Educação, Danilo Jorge de Barros Cabral; a Secretária Executiva de Desenvolvimento da Educação – SEDE, Aída Monteiro e a Gerente de Políticas Educacionais de Educação Infantil e Ensino Fundamental – GEIF, Zélia Granja Porto.

2.2.3. Legislação

As ações de “Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental” regulam-se basicamente pelos seguintes instrumentos legais:

1. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/1996;
2. Plano Nacional de Educação - Lei nº 10.172/2001;
3. Estatuto do Magistério – Lei nº 11.329/1996;
4. Lei nº 11.461/1997 – Retribuição das aulas ministradas e bolsas de capacitação;
5. Lei nº 12.252/2002 – Plano Estadual de Educação;
6. Lei nº 12.286, de 28 de novembro de 2002 – altera a lei nº 12.252/2002;
7. Decreto nº 20.394 / 1998 – Bolsas de capacitação;
8. Decreto nº 30.362/2007 – Regulamento da Secretaria de Educação;
9. Decreto nº 30.574/2007 – Altera o Decreto nº 30.362/2007;
10. Lei nº 9.424/1996, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF;
11. Resolução n.º 3/97 do Conselho Nacional de Educação – CNE;
12. Plano de Cargos e Carreiras - PCC, do Quadro Permanente de Pessoal do Sistema Público Estadual de Educação e Esportes - Lei nº 11.559/1998;
13. Lei nº 12.642/2004 – Altera a Lei nº 11.559/1998;
14. Portaria SF Nº 101/1998 – Define os valores das bolsas de capacitação.

Além desses instrumentos legais, deve-se ainda observar outras legislações pertinentes, como, por exemplo, àquelas relativas a processos licitatórios, prestação de contas e execução orçamentária, além dos termos de convênio celebrados entre a União e os estados, bem como leis estaduais específicas que criam programas que envolvem capacitação de professores.

2.2.4. Relevância

Conforme a pesquisa realizada junto aos professores participantes das duas capacitações realizadas no final de 2007, com procedimento metodológico já descrito no item 1.4 deste relatório, 70,8% dos pesquisados afirmaram possuir cursos de pós-graduação com nível de especialização, mestrado ou doutorado e 28,5% afirmaram possuir ensino superior completo. (Quadro a seguir)



Tabela 06 – Resultados da Pesquisa - Nível de Escolaridade – Professores do EF

Escolaridade	Freq.	%
Ensino fundamental incompleto	0	0,0%
Ensino fundamental completo	0	0,0%
Ensino médio incompleto	0	0,0%
Ensino médio completo	0	0,0%
Ensino superior incompleto	1	0,8%
Ensino superior completo	37	28,5%
Pós Graduação (Especialização, Mestrado ou Doutorado)	92	70,8%
TOTAL OBS.	130	100%

Fonte: Equipe de auditoria

A Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN) define, no inciso II do art.63, que as instituições formativas deverão manter “programas de formação continuada para os profissionais de educação dos diversos níveis”. Já o inciso II do art.67, estabelece que “os sistemas de ensino deverão promover aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim”. Tal perspectiva amplia o alcance da formação continuada.

A Lei nº 11.329/1996, que dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público de Pré-Escolar, Ensino Fundamental e Ensino Médio do Estado de Pernambuco define no inciso II do art.21 como direito fundamental dos ocupantes da carreira do magistério a participação em oportunidades de capacitação que auxiliem e estimulem a melhoria do desempenho profissional, propiciando a ampliação dos conhecimentos.

O compromisso efetivo das instituições de educação superior e dos sistemas de ensino no avanço nos programas de formação e de qualificação de professores, bem como a oferta de cursos para a habilitação de todos os profissionais do magistério é uma das diretrizes da Lei nº 10.172/2001 – Plano Nacional de Educação - para o ensino fundamental.

2.2.5. Indicadores de desempenho

As ações e atividades de capacitação continuada de professores do ensino fundamental não apresentam indicadores de desempenho no Plano Plurianual (PPA-2008/2011) do Estado para avaliação dos seus resultados. Atualmente, os indicadores utilizados na rede estadual de ensino fazem parte do Projeto de Modernização da Gestão Pública, do Governo do Estado, com parceria do Movimento Brasil Competitivo - MBC e Instituto Nacional de Desenvolvimento Gerencial - INDG. O objetivo do projeto é melhorar significativamente os indicadores da Educação, baseando-se nas metas do IDEPE, índice criado pela Secretaria de Educação do Estado, composto pela combinação dos resultados do SAEPE e do fluxo escolar, que tem o papel de diagnosticar a qualidade de ensino de cada escola, avaliando, anualmente o desempenho dos alunos da rede. Todavia, dentro do Projeto de Modernização da Gestão Pública, não foram identificados indicadores específicos para formação continuada de professores.



2.2.6. Aspectos orçamentários

Neste tópico foram verificadas as despesas cujo objeto tenha sido capacitações realizadas pela Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco nos exercícios de 2004 a 2007 e até o mês de junho de 2008.

Ressalta-se que, em virtude da dispersão dos programas e das ações governamentais (projetos e atividades), especialmente na área de capacitação, além das mudanças ocorridas no Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 e Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2007 (decorrentes da mudança da gestão do governo estadual a partir de 2007) e na Lei Orçamentária Anual de 2008 (resultantes de alteração do sistema de administração financeira de SIAFEM para E-fisco), a análise das despesas focou-se tanto nas ações dos programas relativos à formação continuada do ensino fundamental, como nos elementos de gastos (subelementos) relativos à capacitação em todos os níveis de ensino, conforme anexo do Ofício n.º 022 – GFIN (fls.49 a 51), da Gerência Financeira da Secretaria de Educação.

A análise da execução financeira foi baseada nos sistemas financeiros utilizados pelo Estado de Pernambuco, a saber: SIAFEM 2004, SIAFEM 2005, SIAFEM 2006, SIAFEM 2007, e E-Fisco 2008. Na tabela 07 seguinte, pode-se visualizar as despesas liquidadas, por elemento de gasto, relacionadas com capacitação numa forma consolidada. No Apêndice, a tabela 01 detalha, por elemento de gastos, as despesas com capacitação relativas a todos os níveis de ensino.

Percebe-se que o decréscimo da aplicação de recursos com capacitação a partir do exercício de 2007 em relação a 2006 chegou a 67,26%. Em termos da diminuição do valor do índice do percentual da Despesa de Capacitação/ (Despesas Correntes – Pessoal), este variou negativamente 71,37% de 2006 a 2007 (de 12,04% a 3,45%, respectivamente), ao passo que o decréscimo do valor do índice do percentual da Despesa de Capacitação/ (Despesas Correntes) foi de 70,67% de 2006 a 2007 (de 3,39% a 0,99%, respectivamente), e a diminuição do valor do índice do percentual da Despesa de Capacitação/ (Despesas Total) chegou a 70,86% de 2006 a 2007 (de 3,27% a 0,95%, respectivamente).

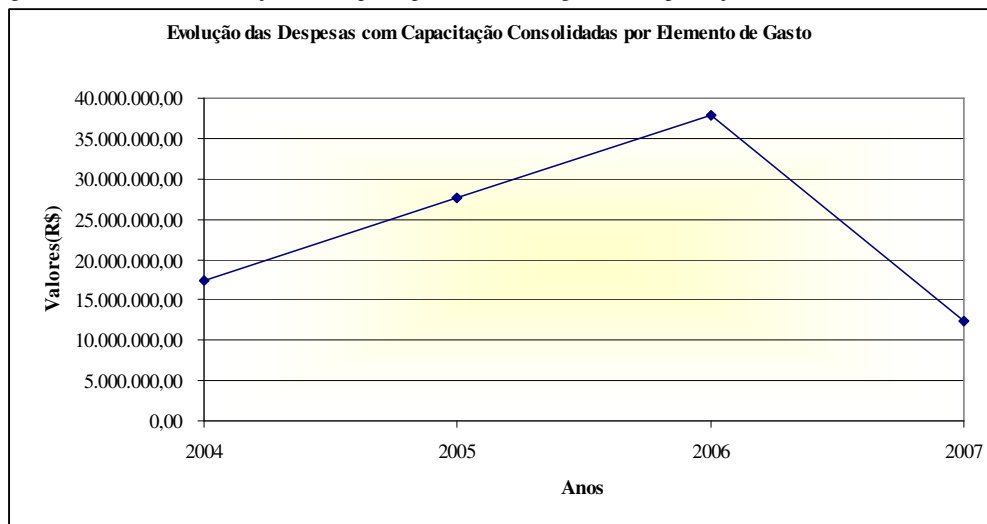
Tabela 07 – Despesas liquidadas consolidadas – Capacitação dos profissionais da educação

Descrição da Despesa	Despesas Liquidadas 2004	Despesas Liquidadas 2005	Despesas Liquidadas 2006	Despesas Liquidadas 2007	Despesas Liquidadas 2008 (até 30/06/2008)
Despesa Total	872.612.139,90	964.128.328,65	1.159.030.611,95	1.302.322.624,86	562.326.845,98
Despesas Correntes	851.563.310,71	936.780.903,85	1.118.145.978,37	1.248.210.984,07	546.196.442,80
Despesa de Pessoal e Encargos Sociais	628.122.819,67	693.360.324,75	803.555.408,60	888.500.061,73	418.259.231,66
Despesa com Capacitação	17.331.685,36	27.661.980,25	37.881.620,33	12.401.537,38	3.113.791,25
% Despesa com Capacitação/Despesas Correntes - Pessoal	7,76%	11,36%	12,04%	3,45%	2,43%
% Despesa de Capacitação/Despesas Correntes	2,04%	2,95%	3,39%	0,99%	0,57%
% Despesa de Capacitação/Despesa Total	1,99%	2,87%	3,27%	0,95%	0,55%

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM 2004 a 2007) e E-Fisco (2008).

Em relação ao primeiro semestre do exercício de 2008, houve um decréscimo dos valores, não apenas em números absolutos (guardadas as devidas proporções em decorrência de considerar-se apenas o 1º semestre), porém em números relativos, como se observa nos três índices demonstrados na tabela anterior em forma de percentual. No gráfico a seguir pode ser observada a evolução das despesas consolidadas por elemento de gasto em capacitação de 2004 a 2008 (30/06/2008).

Figura 03- Gráfico com evolução das despesas por elemento de gasto em capacitação de 2004 a 2008 (30/06/2008)



De acordo com o anexo do Ofício n.º 022 – GFIN, as fontes utilizadas nas despesas relativas à capacitação foram:

0101 – Recursos ordinários do Estado;
0102 – Convênios;
0105 – Salário-educação;
0109 – FUNDEB

Em relação à comparação da previsão de gastos, constante no PPA e nas LOAs, com a execução financeira, em nível de subelemento (elemento de gasto), não foi possível efetuarla, haja vista tanto o PPA quanto a LOA não discriminarem até este nível de detalhamento.

Em outro levantamento realizado (tabela 08 a seguir), podem-se visualizar a execução orçamentária e a financeira dos exercícios de 2004 a 2008 (1º semestre), relativas à capacitação de professores do ensino fundamental. No Apêndice, há o detalhamento das execuções orçamentárias e financeiras, por programa e projeto/atividade dos exercícios de 2004 a 2008 (primeiro semestre).

Verifica-se que, no que tange à execução orçamentária e a financeira dos programas e ações relativos à capacitação, nos exercícios de 2004 a 2006, os patamares de gastos oscilaram entre 2,9 e 4,4 milhões, ao passo que em 2007 houve um incremento de 290,70% e 255,74% (para a execução orçamentária e a financeira, respectivamente), em relação a 2006.



No primeiro semestre do exercício de 2008, nos programas e ações relativos à capacitação do ensino fundamental, por apenas ter sido metade de um exercício, houve um incremento na execução orçamentária de 7,5% e um decréscimo na execução financeira de 4,2%, respectivamente. Salienta-se que não foram consideradas as despesas no elemento 31901100 (vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil) a fim de não distorcer a análise, haja vista que não foi considerado tal elemento de despesa nos anos anteriores. Ao se verificar a evolução da execução financeira, tem-se a seguinte tabela:

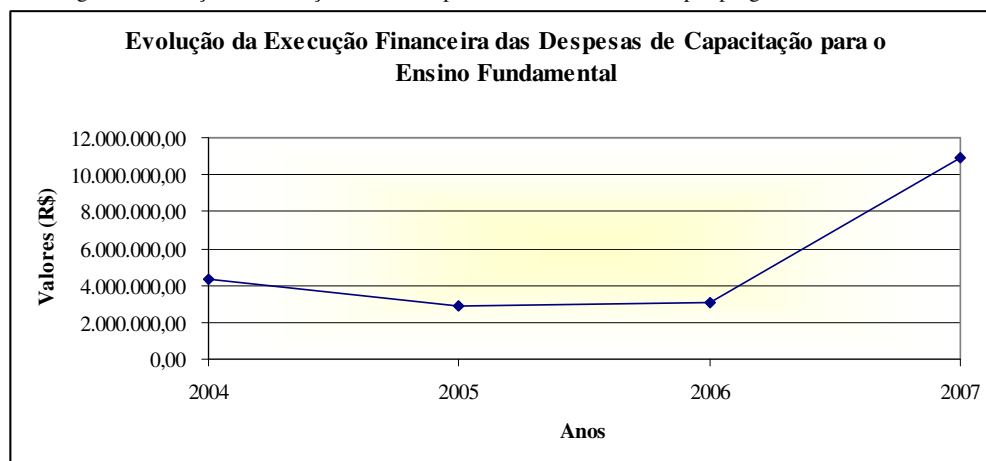
Tabela 8: Consolidação da execução orçamentária e financeira (2004 a 2008)

Ano ¹	Créditos Consignados	Execução Orçamentária	Execução Financeira	% Execução Orçamentária
2004	5.949.760,00	4.365.042,28	4.358.634,76	73,4%
2005	3.235.180,00	3.020.733,95	2.854.075,84	93,4%
2006	3.579.655,00	2.897.499,08	3.070.564,71	80,9%
2007	12.732.860,00	11.320.594,26	10.923.353,22	88,9%
2008	31.624.722,50	6.084.799,97	5.233.806,50	-
TOTAL			26.440.435,03	

Fonte: Equipe de auditoria

(1) No exercício de 2008, foi considerado apenas o primeiro semestre (até 30/06/2008)

Figura 4: Evolução da execução financeira para o ensino fundamental por programa de 2004 a 2007



Para fins de cálculo da execução orçamentária e financeira relativo a 2008, foi necessário o expurgo do elemento de despesa Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil (319011) das despesas com capacitação do programa 0484/ atividade 2270, a fim de não distorcer a análise. Pois, a partir do exercício de 2008, foram alterados vários códigos de atividades e projetos. Até o exercício de 2007, a atividade 2270 não contemplava o elemento de despesa 319011 (referente à despesa de pessoal). No exercício de 2008, dentro da atividade 2270, há o elemento 319011. Em 30/06/08, se fossem consideradas a execução orçamentária e a financeira incluindo o elemento 319011, os valores seriam majorados em R\$ 187.639.259,06 no programa 0484/ atividade 2270.

Observando-se a Lei Orçamentária Anual de 2008, fls. 324, verifica-se que a finalidade da atividade 2270 (Ensino Fundamental de Qualidade) do programa 0484 (Valorização do



Profissional da Educação) é “garantir a universalização e a melhoria do Ensino Fundamental, através da capacitação de profissionais da Educação”. No entanto, foram apropriadas despesas de pessoal (folha de pagamento) nesta atividade, demonstrando uma divergência da apropriação de despesas na atividade 2270 em relação à finalidade prevista pela Lei Orçamentária Anual de 2008.

2.2.7. Processo de tomada de decisão

Conforme constatado no levantamento do fluxo de capacitações, através da técnica de mapa de processos realizada e validada com a gerente e duas técnicas da GEIF, o processo de planejamento das ações de ensino fundamental promovidas pela Secretaria de Educação se inicia com as análises dos resultados das avaliações da Prova Brasil e SAEB e do Sistema de Avaliação educacional de Pernambuco – SAEPE. Também são analisadas as demandas dos professores inseridas nas avaliações dos encontros e eventos de capacitação, além das demandas constantes do Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE-Escola⁸, documento elaborado por cada escola. As demandas referentes ao PDE são levantadas pela Secretaria Executiva de Gestão da Rede.

Para o processo de planejamento são consultados técnicos das disciplinas, depois são identificadas as prioridades. Com as prioridades definidas elabora-se o Plano de Trabalho Anual – PTA. O PTA é o instrumento de operacionalização do Plano Plurianual – PPA e contém informações sobre o Programa, Objetivo, Projeto/atividade e a unidade executora. As colunas prevêm a descrição da ação, a localização por Região de Desenvolvimento, a meta, a unidade de medida, o indicador, a população beneficiada, as etapas, o cronograma de execução financeira, o resultado esperado e os recursos previstos (fonte, despesa corrente, despesa de capital e o total). Após a elaboração do PTA ele é encaminhado à aprovação do Colegiado, instância de decisão que congrega as gerências da Secretaria Executiva de Desenvolvimento da Educação-SEDE. O Colegiado é a instância de socialização das gerências da SEDE, e é onde ocorrem as discussões das formações. Uma forma de integração mencionada é a oferta de vagas entre as gerências. Se o colegiado não aprova, são realizados os ajustes e submetidos novamente à aprovação. Após a aprovação pelo Colegiado, há outra instância de compatibilização e aprovação pela Superintendência de Planejamento e Avaliação – SPA. Esta Superintendência é responsável por articular, coordenar e apoiar a elaboração e execução do Planejamento Estratégico, da programação orçamentária e financeira e dos projetos e convênios da Secretaria de Educação⁹. O PTA é compatibilizado com a Lei Orgânica Anual para ser aprovado. Em seguida, há a elaboração dos planos de cada curso que contêm: 1. Roteiro da capacitação (justificativa, objetivos, período de realização, local de realização, estrutura do local de realização e público alvo); 2. Lista nominal de participantes; e 3. Quadro demonstrativo de despesas com capacitação (município, quantidade de participantes, valor da passagem de ida e volta, valor total das passagens, valor da bolsa, total da bolsa, valor do deslocamento, total do deslocamento, valor por participante e total geral). Todas essas atividades estão sob a

⁸ O PDE-Escola está inserido no Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE e tem por objetivo fortalecer a autonomia da gestão escolar a partir de um diagnóstico dos desafios de cada escola, e a partir da definição de um plano de gestão para a melhoria dos seus resultados, com foco na aprendizagem dos alunos. Essa iniciativa integra as ações do PDE/Compromisso Todos pela Educação e se efetiva por meio da parceria entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. (MEC)

⁹ Decreto Estadual Nº 30.574, de 04 de julho de 2007.



responsabilidade da Gerência de Políticas Educacionais de Educação Infantil e Ensino Fundamental - GEIF.

O plano de curso também é submetido à aprovação do Colegiado. Se aprovado é divulgado para as GREs. Há cursos em situações emergenciais que não são submetidos à aprovação do Colegiado, mas são aprovados por despacho pela responsável pela SEDE. Segundo informações da gerente a distribuição às GREs atende a um critério de proporcionalidade de forma a beneficiar os locais onde o rendimento está mais baixo. Este critério é definido na Gerência de Políticas Educacionais de Educação Infantil e Ensino Fundamental, mas não está normatizado.

As GREs, por sua vez, solicitam os nomes dos professores às escolas. A divulgação dos cursos da formação continuada é realizada por meio de ofícios aos diretores.

Segundo a gerente da GEIF, para seleção dos professores pelas escolas, há a indicação do perfil pela Gerência. A lista dos professores participantes é enviada à Gerência Administrativa da SEDE para elaboração do boletim de solicitação de empenho e encaminhada à Gerência de Execução Financeira¹⁰ onde são realizados os procedimentos de despesa. Neste momento há um ponto de controle pela Gerência de Execução Financeira da Secretaria de Educação. Se a Gerência Financeira não aprovar, o plano de curso é enviado de volta à Gerência de Políticas Educacionais de Ensino Fundamental para ajustes até a aprovação. Após esse processo, inicia-se a capacitação pela GEIF.

¹⁰ A Gerência de Execução Financeira é subordinada à Superintendência Administrativa Financeira
Avaliação das Ações de Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental - Secretaria de Educação do Estado 22
Auditoria Operacional - Processo TC nº 0805044-2



Capítulo 3 – Planejamento e organização das ações de formação de professores em serviço

A partir deste capítulo inicia-se a descrição das falhas que foram identificadas ao longo do processo de avaliação, que podem vir a comprometer a consecução dos objetivos das ações de formação continuadas de professores.

Uma ameaça à efetividade das ações de formação continuada de professores diz respeito à inexistência de um plano prevendo diretrizes, objetivos e metas relativas à formação continuada desses profissionais. A ausência de tratamento sistemático das informações oriundas do mapeamento das necessidades de formação continuada de professores também constitui um empecilho à efetividade das ações. Verificou-se ainda que não existem registros ou banco de dados sobre histórico de cursos e treinamento em serviços recebidos pelos professores do ensino fundamental, bem como não existem critérios claros e uniformes de distribuição de vagas, de seleção de beneficiários e de participação nos cursos referentes à formação continuada.

A falta de transparência dos gastos orçamentários com as ações de formação continuadas também constitui um empecilho ao acompanhamento das metas e objetivos orçamentários, tendo em vista que as ações de formação de professores encontram-se de forma dispersa em diversas dotações orçamentárias no Plano Plurianual e Lei Orçamentária Anual. Verificou-se ainda a existência de falhas na divulgação das capacitações junto aos beneficiários, dado à inexistência de critérios claros para divulgação dos cursos. Observaram-se ainda diversas deficiências na estrutura administrativa e no processo de coordenação das ações de formação de professores evidenciadas pelas fragilidades organizacionais e de recursos humanos e materiais, tais como falta de técnicos educacionais, ausência de sistema informatizado integrado, baixa articulação entre as unidades da GEIF e deficiência de espaço físico e equipamentos. Constatou-se também a falta de levantamento do cumprimento das horas-aula atividade que constitui um entrave ao alcance das ações, tendo em vista que estas também objetivam o aprofundamento da função docente. Outro achado relevante diz respeito às baixas condições para participação de professores nas capacitações continuadas traduzidas nos baixos valores das bolsas de capacitação, bem como nos atrasos nos pagamentos.

Formatado: Fonte: Não Negrito

Formatado: Fonte: Não Negrito

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

À luz desse risco, a auditoria investigou os seguintes pontos: i) se o gestor dispõe de informações necessárias para planejar suas ações de formação de professores; e ii) se as ações de formação de professores estão contempladas nos instrumentos de planejamento e orçamento públicos, são de simples identificação e contam com uma adequada estrutura de gestão operacional e financeira; e iii) se as ações de formação de professores implementadas foram úteis/benéficas para o aprimoramento da prática didático-pedagógica desse profissional em sala de aula.



Entre as bases normativas em que se assenta a Educação brasileira destacam-se a Constituição Federal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN (Lei n.º 9.394/1996), o Plano Nacional de Educação – PNE (Lei n.º 10.172/2001) e as Resoluções do Conselho Nacional de Educação. A LDBEN, no Art. 87, § 3º, inciso III, ressalta o compromisso do Ministério da Educação em realizar, em parceria com estados e municípios, programas de formação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isto, os recursos da educação à distância. De acordo com o PNE, a formação continuada dos profissionais da educação pública deverá ser garantida pelas secretarias estaduais e municipais de educação, cuja atuação incluirá a coordenação, o financiamento e a manutenção dos programas como ação permanente. Na mesma linha, o Conselho Nacional de Educação, por meio da Resolução 03/1997, estabelece que os sistemas de ensino envidem esforços para implementar programas de desenvolvimento profissional dos docentes em exercício, incluída a formação em nível superior em instituições credenciadas, bem como, em programas de aperfeiçoamento em serviço.

Segundo o Manual de Elaboração do PPA 2008-2011¹¹, para o propósito de planejar e organizar ações de governo deve-se, inicialmente, diagnosticar os problemas que se pretende resolver, que são carências ou demandas de um grupo não satisfeitas, que, ao serem reconhecidas e declaradas pelo governo, passam a integrar a sua agenda de compromissos. O problema será tanto melhor compreendido, quanto melhor delimitada for a sua incidência, inclusive em termos territoriais, já que um mesmo problema pode se apresentar de maneira diversa dependendo de onde está localizado. A abordagem de problemas em escalas muito amplas dificulta a identificação, hierarquização e o gerenciamento da implementação das possíveis soluções. As etapas seguintes de planejamento e organização tratam da definição de objetivos e metas, do montante de recursos disponível e da capacidade operacional das instituições envolvidas na execução das ações.

Em vista dos critérios definidos pela auditoria, o Tribunal 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 e continuada; d) identificação espacial de onde se manifesta mais fortemente o problema; e e) hierarquização das prioridades de formação.

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 Secretaria de Educação, com tratamento dos seguintes pontos: a) elaboração de plano prevendo diretrizes, objetivos e metas de atendimento; b) mecanismo usado para promover a formação; c) critérios de distribuição das vagas, de seleção dos beneficiários e de participação no curso; d) divulgação dos cursos; e) incentivos e condições oferecidas para o professor participar da formação; f) estrutura administrativa e processo de coordenação das ações.

¹¹ Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Manual de Elaboração: plano plurianual 2008-2011*. Brasília: MP, 2007.



Utilizaram-se como procedimentos de coleta de dados a pesquisa de documentos e registros oficiais e a entrevista semi-estruturada. Na pesquisa documental foi consultada toda legislação pertinente ao tema, planos de trabalho, plano de ações articuladas - PAR¹², Plano Nacional e Estadual de Desenvolvimento da Educação, editais de capacitações, questionários de avaliações de cursos, listagens com professores participantes de capacitações, trabalhos referenciais publicados pela UNESCO¹³ e MEC¹⁴ e outros. As entrevistas foram feitas com os gerentes e alguns técnicos da Gerência de Políticas Educacionais de Educação Infantil e Ensino Fundamental, da Secretaria de Executiva de Desenvolvimento da Educação, da Secretaria Executiva de Gestão da Rede, além de outros gerentes de setores financeiros e de planejamento da Secretaria da Educação. Foram aplicados questionários aos professores participantes de algumas capacitações do ensino fundamental realizadas no ano de 2007, bem como diretores, vice-diretores e coordenadores pedagógicos de escolas participantes das capacitações.

3.1 – Diagnóstico da demanda

3.1.1. Inexistência de tratamento sistemático das informações

Não existe tratamento sistemático das informações oriundas do mapeamento das necessidades de formação continuada de professores.

Durante os trabalhos de auditoria, constatou-se que não existe uma normatização das diretrizes de capacitação continuada de professores do ensino fundamental na Secretaria de Educação. Outro fato importante é que há uma escassez de normativos relativos à capacitação continuada. Conforme resposta à SI nº 04/2008 (fl.26), encaminhada através do Ofício nº 0922/2008 (fl.52), os únicos instrumentos normativos que regem a capacitação de professores na Secretaria de Educação são: O Estatuto do Magistério (Lei nº 11.329/1996), em especial no Título V – Da Capacitação Profissional, a Lei 11.461/1997, bem como a Lei nº 9.394/1996 – LDBEN.

Tanto o Estatuto do Magistério, quanto a LDBEN estabelecem apenas linhas gerais relativas à capacitação de professores. Não existem normativos específicos, que definam os procedimentos relativos ao planejamento e à execução das capacitações. Como causa maior a este fato, pode-se atribuir à própria inexistência, na Secretaria de Educação/PE, de uma política para a formação continuada de professores que atuam no ensino fundamental. Este fato é evidenciado no próprio PAR do Estado de Pernambuco – Plano de Ações Articuladas, conforme transcrito a seguir:

¹² PAR: O Plano de Ações Articuladas (PAR) para a Educação mostra indicadores do setor e propõe metas e ações para o ensino nos Município e Estados. Dentre as questões avaliadas pelo PAR estão a gestão educacional, formação de professores e profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação, além da infraestrutura física e recursos pedagógicos da educação. O PAR integra a Adesão ao Plano de Metas *Compromisso Todos Pela Educação*, e tem como objetivo o alcance das metas estabelecidas para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

¹³ Autogestão da Capacitação Docente: Avaliação da experiência de Pernambuco/Julio Jacobo Waiselfisz, Lúcia Lins Browne Rego, Maria Maciel. Brasília: UNESCO Brasil. Secretaria de Educação do Governo do Estado de Pernambuco, 2003.

¹⁴ BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental – *Referenciais para Formação de Professores*. Brasília, 2002.



Figura 05 – PAR – Plano de Ações Articuladas - Implantação de Políticas de formação continuada

Área 2 - Formação Continuada de Professores e Equipes Pedagógicas

Indicador 1 - Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que atuam no Ensino Fundamental e Médio.

Critério / Pontuação

1 - Quando não existem políticas voltadas para a formação continuada dos professores que atuam no Ensino Fundamental e Médio visando à melhoria da qualidade da educação.

Justificativa: Não existe uma política de formação continuada na rede escolar estadual.

Demanda para Rede Estadual

Definir e implantar políticas de formação continuada para professores do ensino fundamental e médio.

Demanda para Redes Municipais

Promover articulação com a rede municipal definindo uma política única de formação.

Ação

Demanda: Estadual

Descrição da Ação: Implantar políticas de formação continuada para professores do Ensino Fundamental e Médio

Nome do Responsável: Aida Monteiro

Cargo do Responsável: Secretária Executiva de Desenvolvimento da Educação

Período Inicial: 01/03/2008

Período Final: 30/12/2011

Resultado Esperado: Política de formação continuada implantada

Fonte: PAR – PE – Páginas 64 e 65

A ausência de uma diretriz de capacitação, decorrente da falta da política de capacitação continuada dificulta o direcionamento das ações das capacitações, tendo em vista que as ações são executadas de forma dessincronizada pelos diversos atores, bem como não há um controle geral consolidado sobre o que é oferecido em termos de carga horária e direcionamento das capacitações.

Apesar de existirem diagnósticos para as necessidades de formação, tais como o Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco - SAEPE, as taxas de aprovação, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, bem como o próprio mapeamento das necessidades de formação continuada através do Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE-Escola e das demandas que são geradas pelos professores quando das avaliações das capacitações, não existem estratégias normatizadas para as ações de capacitação continuada do ensino fundamental. Atualmente, o direcionamento das necessidades de formação se dá apenas na seleção das escolas de 5ª. à 8ª. séries que tiveram notas abaixo de 3 no IDEB, o que no ano de 2008 totalizou 350 escolas. Vale salientar que não existem também indicadores financeiros e de desempenho específicos para a capacitação continuada de professores, o que também dificulta o controle gerencial sobre as ações de capacitação.

Na pesquisa realizada junto aos diretores de escolas nas quais lecionam os professores participantes das capacitações realizadas ao final de 2007 (procedimento metodológico descrito no item 1.4), apenas 23,8% dos pesquisados concordaram que há priorização dos professores das escolas com pior desempenho. (Quadro a seguir)



Tabela 9 – Resultados da Pesquisa – Priorização para participação nos cursos

Priorizados p/participar dos cursos-professores	Freq.	%
Não resposta	3	4,5%
Discordo totalmente	18	26,9%
Discordo + que concordo	7	10,4%
Nem discordo nem concordo	11	16,4%
Concordo + que discordo	8	11,9%
Concordo totalmente	8	11,9%
Não sei responder	12	17,9%
TOTAL OBS.	67	100%

Fonte: Equipe de auditoria

A inexistência de tratamento sistemático das informações oriundas do mapeamento das necessidades de formação continuada, também se reflete nas demandas oriundas da ouvidoria. De acordo com entrevista realizada com a gerente do ensino fundamental, as demandas de ouvidoria referentes à capacitação são coletadas e respondidas por e-mail. Todavia, observou-se que não existe a sistematização e consolidação das informações recebidas, bem como a análise dos dados e proposição das ações necessárias ao aprimoramento das ações de capacitação, tal como dispõe os incisos X, XII, XIII, XVI e XVII do Decreto nº 31.392, de 11 de fevereiro de 2008, que instituiu a Ouvidoria na Secretaria de Educação de Pernambuco.

Constitui-se como boa prática o levantamento do Plano de Desenvolvimento da Escola-PDE, onde são levantadas as demandas de capacitação de cada escola pela Secretaria Executiva de Gestão da Rede.

A criação de uma política de capacitação continuada com diretrizes, normativos e indicadores específicos proporcionariam a sistematização das necessidades de formação continuada oriundas dos instrumentos de diagnósticos existentes (IDEB, taxas de aprovação, SAEPE, PDE-Escola, Ouvidoria) o que tornaria melhor o controle gerencial sobre as ações de capacitação. A existência de um calendário anual de formação facilitaria a participação dos professores tendo em vista que estes poderiam se programar com mais antecedência para as capacitações.

Recomendação

Diante do exposto, recomenda-se à SEDE:

Criar uma política de capacitação continuada de professores e equipes pedagógicas que estabeleça: 1) Consolidação das informações referentes às necessidades de capacitação; 2) Calendário anual de formação; 3) Acompanhamento e avaliação do atendimento às necessidades de capacitação.

3.2 – Estratégia de implementação

3.2.1 Inexistência de registros ou banco de dados

Não existem registros ou banco de dados sobre o histórico de cursos e treinamentos em serviço recebidos pelos professores que lecionam na rede pública de ensino.



Durante os trabalhos de auditoria, constatou-se que a Gerência de Ensino Fundamental não tem acesso aos registros sobre o histórico de cursos recebidos pelos professores na formação inicial e na continuada. As capacitações em serviço promovidas pela SE ficam sem registro, apenas sendo arquivadas as listas de presença das capacitações. Não há também informações consolidadas a respeito da carga horária oferecida aos professores pelas escolas e pelas gerências regionais.

A ausência de sistemas informatizados integrados entre SE, Escolas e Gerências Regionais de Educação constitui-se uma causa para este achado.

Foi solicitado à Secretaria Executiva de Gestão de Rede, através da SI nº 07/2008 (fl.28), a carga horária consolidada das capacitações de professores realizadas nos anos de 2006 e 2007, promovidas pelas GREs, pelas escolas e pela GEIF. Como resposta à solicitação, foram fornecidas apenas as informações referentes às capacitações promovidas pela Gerência de Ensino Fundamental no ano de 2007 (fls.61 e 62), ou seja, a Secretaria de Educação não possui controle sobre as capacitações que são oferecidas pelas Gerências Regionais e pelas próprias escolas. Tanto as escolas, Gerência Regionais quanto a GEIF promovem capacitações no ensino fundamental e não há registro, nem controle sobre o que é oferecido aos beneficiários.

A falta de registro ou banco de dados sobre histórico de cursos e treinamento em serviço, bem como o acesso ao que é oferecido em termos de capacitação continuada pelas escolas e pelas GREs, dificulta o planejamento das capacitações que estão por vir, tendo em vista que não há controle sobre a carga horária nem o que é oferecido aos professores, que desta forma, podem vir a ser capacitados em duplicidade em prol de outros professores que não foram contemplados com capacitações. A própria operacionalização das capacitações é prejudicada, tendo em vista que, pela ausência do banco de dados, quando da elaboração das capacitações, a GEIF tem que solicitar as informações dos professores às GREs, que por sua vez as solicitam às escolas. Todo esse processo leva tempo e prejudica a própria divulgação das oportunidades de capacitação nas escolas.

A implantação de um banco de dados possibilitaria mais agilidade no processo de realização das capacitações, bem como um melhor direcionamento àqueles professores que realmente necessitam dos cursos, além de acompanhar o desempenho do professor com as informações do seu histórico de capacitações.

Recomendação

Diante do exposto, recomenda-se à SEDE:

Implantar banco de dados que possibilite registrar as informações detalhadas sobre o histórico de cursos de formação recebidos pelos professores.

3.2.2. As ações de formação continuada nos instrumentos de planejamento

As ações de formação continuada de professores estão contempladas nos instrumentos de planejamento, todavia não são de simples identificação.

Analisando-se o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual – 2008, observa-se que, a princípio, as ações referentes à capacitação de professores do ensino fundamental estão previstas na atividade 2270 – Ensino fundamental de qualidade, com uma meta prevista para o

Avaliação das Ações de Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental - Secretaria de Educação do Estado 28
Auditoria Operacional - Processo TC nº 0805044-2

ano de 2008 de 6750 *professores* capacitados. Todavia, em entrevistas realizadas com a gerente e técnicos da GEIF, constatou-se que, mesmo sem definição clara, em diversos outros projetos e atividades também há previsão de capacitação de professores do EF, o que tornou difícil até o cálculo da materialidade dos programas, conforme item 2.2.6 deste relatório. No quadro a seguir estão listados os projetos e atividades dispostos na LOA 2008 que também envolvem capacitação de professores do ensino fundamental.

Figura 6 - Projetos e atividades que envolvem capacitação de professores do EF – LOA 2008

Projeto/atividade	Descrição
2265	Educação de jovens e adultos
2267	Educação especial
2268	Educação infantil
2273	Expansão da oferta de ensino de línguas estrangeiras
2274	Educação no campo para jovens e adultos
2225	Educação em direitos humanos
2229	Educação escolar indígena
2130	Ampliação da licenciatura em pedagogia- Progrape
2137	Implantação de cursos na modalidade a distancia e difusão da cultura tecnológica nas escolas
1077	Qualificação de profissionais da educação – áreas técnico-gerencial e administrativa
2254	Atualização dos profissionais da educação em tecnologia.

Fonte: Lei orçamentária anual - 2008

A dispersão das ações e dotações orçamentárias, que envolvem capacitação de professores, nos instrumentos de planejamento dificulta o acompanhamento das metas e objetivos físicos e financeiros. Reportando-se aos princípios orçamentários e citando Heilio Kohama¹⁵:

“O orçamento deve ser expresso de forma clara, ordenada e completa. Embora diga respeito ao caráter formal, tem grande importância para tornar o orçamento um instrumento eficiente de governo e administração. O poder de comunicação do documento terá influência em sua melhor e mais ampla utilização e sua difusão será tanto mais abrangente quanto maior for a clareza que refletir”.

De acordo ainda com o manual da SEPLAG¹⁶ para o PPA – 2008/2011 o programa deve ter as seguintes características:

- Possuir um objetivo claramente definido, de modo a:
 - Manter alinhamento com as diretrizes e orientação estratégica do Governo;
 - Referir-se expressamente ao problema ou demanda da sociedade, que se quer solucionar ou atender
 - Ser mensurável através de um ou mais indicadores que avaliarão a eficácia do programa;
 - Ser compatibilizado com os recursos disponíveis;
- Organizar um conjunto de ações ou de instrumentos normativos que assegurem a concretização de um objetivo comum;

¹⁵ Kohama, Heilio. Contabilidade Pública: teoria e prática. 5ª. Ed. São Paulo: Atlas, 1996.

¹⁶ PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG - Manual de Elaboração do PPA 2008-2011.



- Permitir a identificação do público que se deseja atender, sejam pessoas, famílias ou outros segmentos da sociedade.
- Estabelecer uma relação consistente de causa e efeito entre o problema a resolver, o objetivo, o(s) indicador (es), o conjunto de projetos e atividades e suas metas.
- Ser dimensionado em escala adequada a um gerenciamento eficaz; não deve ser tão amplo que torne difícil seu gerenciamento, nem tão restrito que inviabilize os custos de implantação e manutenção.

Portanto, da forma como estão dispostas as ações de capacitação de professores do ensino fundamental nos instrumentos de planejamento, torna-se muito difícil acompanhar tanto a materialidade dos programas, quanto o cumprimento de suas metas e objetivos.

A inserção das ações de capacitação continuada de professores de forma mais clara e menos dispersa possibilitaria um melhor acompanhamento da execução orçamentária, bem como do cumprimento das metas e objetivos dos programas, maior transparência dos gastos públicos e estímulo ao controle social.

Recomendação

Diante do exposto, recomenda-se à SPA – Superintendência de Planejamento e Avaliação:

Inserir, quando da elaboração dos instrumentos de planejamento governamental (PPA, LDO e LOA), os projetos e atividades relativos à formação de professores do ensino fundamental de forma mais clara para que se possa identificar e acompanhar com mais transparência a execução orçamentária.

3.2.3. Inexistência de critérios uniformes

Não existem critérios uniformes e normatizados para divulgação dos cursos, distribuição das vagas, seleção dos beneficiários e de participação no curso nas capacitações referentes à formação continuada promovida pela SE.

Conforme evidenciado no fluxograma de capacitações informado pela Gerente da GEIF, para seleção dos professores pelas escolas, há a indicação do perfil pela GEIF. Entretanto, não existe controle sobre a escolha dos professores participantes e se os indicados para participar dos cursos são os que mais carecem de capacitação. A equipe de auditoria solicitou informações às quatro Gerências Regionais da região metropolitana de Recife: Recife-sul, Recife-Norte, Metro-sul e Metro-norte a respeito da forma de divulgação e distribuição de vagas com as escolas e professores nas capacitações continuadas do ensino fundamental promovidas pela Secretaria de Educação. Analisando-se as respostas constatou-se que cada uma das quatro GREs selecionadas possui um critério diverso para distribuição das vagas, que também diverge dos critérios que são adotados pela GEIF, conforme resposta às Solicitações de Informações nº 10/2008, 11/2008, 12/2008, 13/2008 e 14/2008 (fls.34 a 38). Foram relatados pelas GREs (fls.54 a 58) e pela gerência (fl.60) diversos critérios para seleção de beneficiários, tais como:

- Professor que demonstre perfil de multiplicador com disponibilidade de tempo e que tenha participado de outras capacitações correlatas;
- Ser do quadro efetivo da rede estadual;
- Estar em efetivo exercício do magistério;



- Ter formação compatível e atuar na área da formação oferecida;
- Disponibilidade de carga horária;
- Tempo para aposentadoria e estágio probatório.

Observou-se também que, nas capacitações presenciais promovidas pela GEIF, não existem critérios definidos para participação nos cursos, no que tange à presença mínima, emissão de certificados e sanções no caso de absenteísmo. As listas de presença das capacitações são apenas arquivadas e não há critérios e procedimentos para os casos de faltas por parte dos professores.

Durante os meses de setembro de outubro de 2008 ocorreram duas capacitações no ensino fundamental promovidas pela GEIF, foram elas: Formação Continuada GESTAR II – Atualização BCC em matemática (09 a 10/09/2008) e em língua portuguesa (16 a 17/09/2008); Formação de Professores em Ciências do EF (07 a 10/10/2008). A equipe de auditoria compareceu às capacitações a fim de realizar visita de estudo. Foram solicitadas através da SI Nº. 17/2008 (fl.43), a frequência final das capacitações. De acordo com as listas de presença que foram fornecidas em anexo ao Ofício nº 155/2008 (fl.65), constatou-se um índice de faltas de 40,4% nos dias 07 e 08/10 e de 36% nos dias 09 e 10/10/2008. Vale salientar que diversos professores faltantes foram substituídos. As listagens de presença referentes à capacitação GESTAR II foram fornecidas em anexo ao Ofício nº 156/2008 (fl.66), todavia não foi possível se levantar o número de faltantes tendo em vista que não foram fornecidas as listagens com os participantes iniciais.

A ausência de critérios uniformes e normatizados para divulgação dos cursos, distribuição das vagas, seleção dos beneficiários e de participação nos cursos da formação continuada do EF pode ocasionar a falta de direcionamento das capacitações aos professores que mais a necessitam.

Outro fato importante a relatar é a existência de falhas na divulgação das capacitações continuadas promovidas pela SE, dado o fato que também não existem critérios definidos para a divulgação dos cursos.

Na pesquisa realizada junto aos diretores de escolas em que lecionam os professores participantes das capacitações de 2007, objeto da pesquisa, apenas 43,38% dos pesquisados concordaram que a sistemática de divulgação dos cursos é eficaz, atingindo todos os possíveis interessados de forma objetiva e transparente.

Tabela 10 – Resultados da pesquisa – Sistemática de divulgação dos cursos

Divulgação dos cursos de forma objetiva	Freq.	%
Discordo totalmente	15	22,4%
Discordo + que concordo	14	20,9%
Nem discordo nem concordo	8	11,9%
Concordo + que discordo	14	20,9%
Concordo totalmente	15	22,4%
Não sei responder	1	1,5%
TOTAL OBS.	67	100%

Fonte: Equipe de auditoria



Conforme resposta a SI nº 14/2008 (fl.38) à GEIF “a distribuição e divulgação de vagas se dá mediante os seguintes processos: a gerência disponibiliza, através de ofício, comunicado em Diário Oficial e site da SE as vagas para as Gerências Regionais de Educação – GREs, obedecendo, normalmente o critério de proporcionalidade em relação ao quantitativo de professores de cada Regional e áreas de conhecimento, considerando-se também os índices do IDEB. Por sua vez as GREs respondem, via ofício, informando os nomes dos professores selecionados para a formação.”

Neste processo as GREs, promovem a divulgação junto aos gestores de escolas, por intermédio de ofícios, e-mails e telefonemas. As escolas por sua vez indicam os nomes às GREs, que os transmitem a SE.

Na pesquisa realizada junto aos professores participantes das capacitações de 2007, objeto da pesquisa, 83,1% dos professores relataram que tomaram conhecimento das capacitações através da Escola.

Tabela 11 – Resultados da pesquisa – Canal de informação das capacitações

Como foi informado do curso de formação	Frequência	%
Jornal	4	3,1%
TV	3	2,3%
Rádio	1	0,8%
Outro professor	30	23,1%
Diário Oficial	4	3,1%
Escola	108	83,1%
Outros	31	23,8%
TOTAL OBS.	130	

Fonte: Equipe de auditoria

Todavia, apesar da maioria dos professores receberem as informações na escola em que lecionam, os critérios de divulgação dos cursos nas escolas não estão definidos. A ausência de critérios claros e uniformes para a divulgação dos cursos ocasiona não só a demora no processo de planejamento das capacitações, como também a possibilidade de desigualdade na seleção de professores para participação em capacitações.

Na pesquisa realizada junto aos diretores de escolas, 79,1% dos respondentes relataram que há necessidade de melhorar os critérios de seleção dos professores para participar de cursos de formação.

Tabela 12 – Resultados da pesquisa – Critérios para seleção de professores

Necessidade de melhorar critérios de seleção	Freq.	%
Discordo totalmente	3	4,5%
Discordo + que concordo	4	6,0%
Nem discordo nem concordo	6	9,0%
Concordo + que discordo	16	23,9%
Concordo totalmente	37	55,2%
Não sei responder	1	1,5%
TOTAL OBS.	67	100%



A divulgação das capacitações no formato institucional que é feita através de editais, além dos meios oficiais de comunicação, pela página da internet da SE constitui uma boa prática, tendo em vista dar mais transparência ao processo de divulgação das capacitações.

A existência de critérios mais formais, transparentes e normatizados na divulgação das capacitações, além de estimular a participação de professores, facilitaria a organização das capacitações, tendo em vista que o fluxo de informações entre GREs, Escolas e SE poderia ser mais célere. Haveria um maior impacto na valorização profissional dos docentes decorrente da adoção de critérios mais imparciais nos processos de capacitações.

Recomendação

Diante do exposto, recomenda-se à SEDE:

Definir e normatizar as regras, critérios e compromissos das partes para a divulgação dos cursos, distribuição das vagas, seleção de beneficiários e participação nos diversos formatos de formação continuada.

3.2.4. Deficiências na estrutura administrativa e no processo de coordenação das ações

Há deficiências na estrutura administrativa e no processo de coordenação das ações de formação de professores como também fragilidades organizacionais e de recursos humanos e materiais.

Conforme relatado nos levantamentos das forças, oportunidades, fraquezas e ameaças e fluxograma de capacitação junto à GEIF constatou-se a existência de deficiências de pessoal, espaço físico e equipamentos. Evidenciou-se a falta de técnicos das disciplinas. Atualmente a Gerência de Ensino Fundamental possui sete técnicos, sendo dois de ciências, um de inglês, três de artes e um de religião. A Unidade não possui técnicos de português, matemática, história e geografia. Quando é necessária a opinião desses técnicos solicita-se a participação de técnicos das Gerências Regionais - GREs. A escassez de pessoal (especificamente de técnicos nas disciplinas), espaço físico e equipamentos dificultam o processo de elaboração das capacitações.

Outro fato relatado junto à GEIF foi a baixa articulação entre as subgerências da Gerência de Ensino Fundamental (Ensino fundamental, Educação a distância, Educação de Jovens e adultos e Educação infantil), o que, segundo opinião dos técnicos e da gerente dificultam as ações de capacitação;

A ausência de sistemas informatizados integrados entre a SE e Gerências Regionais também dificulta as ações de capacitação, tendo em vista que em todos os processos, a gerência consulta as GREs, que por sua vez transmitem às escolas as vagas disponíveis. As escolas devem encaminhar os dados dos professores interessados às GREs, que os transmitem à Gerência. Todo esse processo leva tempo e atrasa a execução das capacitações.

Um fato que também reflete as deficiências no processo de coordenação das ações de formação de professores é que não são utilizados, por parte dos gerentes, os indicadores referentes à função docente do estado ou município, disponíveis no Sistema Integrado de Monitoramento do MEC (SIMEC) e módulo PAR (Plano de Metas). A equipe de auditoria solicitou através da SI nº 09/2008 (fls.30 a 33) de 25/08/2008, informações em relação ao

estágio de implementação e quantificação das metas atingidas referentes às diretrizes e metas do Plano Estadual de Educação e do Plano de Ações Articuladas. A equipe de auditoria não obteve nenhuma resposta à solicitação, o que reflete que estes indicadores não são utilizados de forma gerencial.

Ainda, conforme relatado pela gerente de ensino e evidenciado no PAR (quadro abaixo), existe um baixo número de profissionais de apoio pedagógico nas escolas. Conforme o PAR/PE há um déficit de mais de 80% de educadores de apoio nas escolas da rede estadual de ensino. Embora existam profissionais, não é definido de acordo com a quantidade de matrícula e não atende a todas as etapas e modalidades de ensino ofertado. A função de educador de apoio atualmente tem número insuficiente e a seleção não obedece à seleção de professores para área de conhecimento. A SE promoveu, através da Portaria Interna nº 5773 de 01 de agosto de 2008 (fls.68 a 70), uma seleção interna de professores para exercer a função técnico-pedagógica de educador de apoio nas escolas. Foram abertas 1607 vagas em todo o Estado, porém foram aprovados apenas 518 professores no processo de seleção.

Ressalta-se a importância do papel dos educadores de apoio de acordo com suas atribuições previstas no art.8º da Lei nº 11.329/96, no acompanhamento e apoio da prática pedagógica das escolas, na localização das demandas de capacitação em serviço e de formação continuada, na programação e execução das capacitações em serviço, no assessoramento da definição do planejamento de políticas educacionais, entre outras atribuições, conclui-se que o déficit de educadores de apoio prejudica as ações de capacitação de professores do ensino fundamental.

Figura 7- PAR – Plano de ações articuladas – Coordenadores pedagógicos nas escolas

Indicador 2 – Presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos nas escolas
Critério / Pontuação 1 - Quando as escolas da rede não possuem coordenadores ou supervisores pedagógicos.
Justificativa: Existe um déficit em mais de 80% das escolas da rede estadual em educadores de apoio. A forma atual de seleção de professor para atuar como educador de apoio não assegura profissional por área de conhecimento.
Demanda para Rede Estadual Definir política de valorização e de formação para suprir o déficit de educadores de apoio nas escolas da rede estadual. Assegurar educador por área de conhecimento.
Demanda para Redes Municipais: Apoiar a rede municipal.
Demanda: Estadual
Descrição da Ação: Assegurar a inclusão do Educador de Apoio em todas as escolas da Rede Estadual
Nome do Responsável: Zélia Porto

A universalização do ensino básico sem os investimentos financeiros, humanos e técnicos necessários, bem como os longos períodos sem a realização de concursos públicos para professores nas gestões anteriores configuram causas para as evidências constatadas.

Com uma melhor estrutura física, de equipamentos, sistemas informatizados integrados com as GREs, técnicos educacionais (na GEIF) e educadores de apoio nas escolas, os processos de elaboração das capacitações seriam mais céleres, tendo em vista que não mais seria necessária a consulta a técnicos educacionais de outras gerências, bem como facilitaria a coleta de dados juntos às GREs, tendo em vista a existência de sistema interligado. A contratação de mais educadores de apoio também proporcionaria um melhor controle sobre as demandas de capacitação, bem como sobre o acompanhamento dos resultados das capacitações.



Recomendação

Diante do exposto, recomenda-se à Secretaria de Educação:

- Realizar levantamento das necessidades de estrutura administrativa (pessoal, instalações físicas, instrumentos de informática) da Gerência de Políticas Educacionais de Educação Infantil e Ensino Fundamental – GEIF, definindo metas para o atendimento dessas necessidades.
- Realizar levantamento e avaliação dos procedimentos de coordenação das ações de formação da Gerência de Políticas Educacionais de Educação Infantil e Ensino Fundamental – GEIF, de forma a acompanhar os indicadores da função docente no Estado.

3.2.5. Inexistência de acompanhamento do cumprimento das horas-aula atividades.

Não existe acompanhamento do cumprimento das horas-aula atividades que estão previstas no inciso II do art.16 da Lei Nº 11.329/1996-Estatuto do Magistério Público

Conforme informações colhidas em entrevista com a gerente de ensino fundamental não é feito levantamento por parte da SE do cumprimento das horas-aula atividade dos professores do EF. Conforme dados do SAEPE 2002, a proporção de professores que só lecionam na escola onde foram entrevistados, era de 68,6%, ou seja, um percentual significativo de professores trabalha em mais de um lugar, sejam em escolas da rede estadual, municipal ou privada. O relatório do SAEPE-2005 não contemplou o capítulo referente ao Perfil do Professor e o trabalho em sala de aula, daí a razão da utilização de informações do SAEPE 2002. Conforme diretriz do Plano Estadual de Educação – Lei nº 12.252/2002 é requisito fundamental para a eficácia da formação em serviço o fato do professor ter tempo geográfico escolar, ou seja, jornada de trabalho prioritariamente concentrada num único estabelecimento de ensino. O Estatuto do Magistério - Lei Nº 11.329/1996 estabelece no seu art.18:

Art. 18 - O professor desempenhará a sua carga em uma única escola sempre que houver disponibilidade de vaga para disciplina para qual se encontre habilitado.

Ainda conforme a alínea “c” do § 4º do art.16 da lei nº 11.329/1996, as horas-aula atividade incluem o aprofundamento da função docente, ou seja, estas podem ser utilizadas para o processo de capacitação de professores. Estabelece ainda no art. 17 que o professor. A Secretaria de Educação não prioriza os controles das horas-aula atividade como instrumento gerencial.

A inexistência de levantamento do cumprimento das horas-aula atividade acarreta, não só um des controle gerencial, tendo em vista fazerem parte da carga horária dos professores, bem como prejuízos ao processo de planejamento e construção das competências profissionais nas capacitações continuadas.

Formatado: Justificado,
Recuo: Primeira linha: 1,25 cm

Excluído: o

Formatado: Fonte: 12 pt

Formatado: Fonte: 12 pt

Formatado: Fonte: 12 pt

Formatado: Fonte: (Padrão)
Times New Roman, 12 pt, Cor
da fonte: Automática

Formatado: Fonte: (Padrão)
Times New Roman, 12 pt, Cor
da fonte: Automática

Formatado: Justificado

Formatado: Fonte: 12 pt

Formatado: Fonte: 12 pt

Excluído: regente planejará
anualmente a utilização de suas
horas-aula atividade, devendo
desenvolve-las na escola.

Recomendação



Diante do exposto, recomenda-se à SEDE:

Proceder ao levantamento e avaliar o cumprimento das horas-aula atividade, previstas no inciso II do art.16 da Lei Nº 11.329/1996-Estatuto do Magistério Público, dos professores que atuam no ensino fundamental.

3.2.6. Baixas condições para participação de professores

Baixas condições para participação de professores nas capacitações continuadas no que se refere aos baixos valores das bolsas de capacitação, bem como atrasos no pagamento.

Analisando-se as respostas aos questionários aplicados aos professores, foram relatados os baixos valores das bolsas de capacitação. Segundo o relato de alguns professores, os valores são insuficientes para o pagamento das despesas. Além dos baixos valores, foram apontados problemas com o atraso ou até o não pagamento das bolsas de capacitação. Segundo relato de alguns professores há orientação, por parte da organização dos cursos, para dirigirem-se às GREs para recebimento posterior, o que, constantemente, não se concretiza.

As bolsas de capacitação estão previstas pela Lei nº 11461/1997 e regulamentadas pelo Decreto nº 20.394/1998. São atribuídas aos servidores públicos participantes de capacitações e cursos de pós-graduação e conforme parágrafo único do art. 5º da Lei nº 11.461/97. A bolsa de capacitação poderá ser integral ou parcial, e se compõe de um valor fixo e de um valor variável. Para as bolsas de capacitação integral, o valor fixo, por dia, destina-se a ressarcir despesas com hospedagem e alimentação. Para as bolsas de capacitação parcial, o valor fixo, por dia, destina-se a ressarcir despesas apenas com alimentação.

O valor variável das bolsas de capacitação integral ou parcial destina-se a ressarcir despesas com passagens intermunicipais e/ou transporte no local do evento, conforme o caso, de acordo com o município de procedência do capacitando, da seguinte forma:

- Cobertura do valor das tarifas de transporte intermunicipal de passageiros, nos trajetos de ida e volta;
- Despesas com transporte no local do curso, em valor a ser atribuído por evento de capacitação (Decreto nº 20.394/98, § 1º do art. 1º, incisos I, II, III, IV, alíneas a e b).

A bolsa de capacitação parcial será concedida quando:

- A capacitação for realizada no município onde o servidor exerce suas atividades ou em município circunvizinho, que permita o deslocamento diário;
- A capacitação ocorrer em município da Região Metropolitana e o servidor exercer suas atividades em município desta Região;
- A capacitação for realizada em um único dia.

A bolsa de capacitação integral será concedida quando a capacitação ocorrer em dois ou mais dias consecutivos e nas condições diversas daquelas que caracterizam a concessão da bolsa de capacitação parcial.



De acordo com a Portaria SF nº 101/1998 (fl.71), que define os valores das bolsas de capacitação:

A bolsa parcial se compõe:

- de um valor fixo de R\$ 7,00 por dia de capacitação, para ressarcir despesas com alimentação;
- de um valor de R\$ 10,00 por evento de capacitação, para ressarcir despesas com o transporte local, se a capacitação é realizada em município diverso daquele em que o servidor exerce suas atividades.

A bolsa integral se compõe:

- de um valor fixo de R\$ 35,00 por dia de capacitação, para cobrir despesas com hospedagem e alimentação;
- de R\$15,00 por evento de capacitação, para ressarcir despesas com o deslocamento no local da capacitação;
- de um valor correspondente à passagem intermunicipal de ida e volta, para ressarcir despesas com o transporte intermunicipal;

Observa-se que, os valores das bolsas de capacitação estão defasados em relação à realidade atual, tendo em vista que a Portaria SF nº 101 data do ano de 1998 e não sofreu nenhuma atualização até a presente data. Consta-se que há uma defasagem dos valores, tendo em vista ser difícil se custear despesas diárias de alimentação e hospedagem por R\$ 35,00, nos casos das bolsas integrais, bem como R\$ 7,00 com alimentação, nos casos das bolsas parciais. Os baixos valores das bolsas de capacitação provocam desestímulo à participação dos professores em capacitações;

Recomendação

Diante do exposto, recomenda-se à Secretaria de Educação:

- Proceder à atualização dos valores pagos a título de bolsas de capacitação, trazendo-os para a realidade atual;
- Efetuar os pagamentos das bolsas de capacitação em tempo hábil, possibilitando a participação dos professores nas formações.



Capítulo 4 – Estrutura de controle

Constatou-se desconhecimento pelos gestores da ação quanto à efetividade da capacitação recebida pelo professor para melhorar e transformar a realidade e as condições de sua atuação profissional. As rotinas, normas e procedimentos de controle dos programas de formação não contemplam o acompanhamento dos resultados na melhoria da atuação pedagógica do professor. São realizadas avaliações dos cursos, no entanto, os resultados das avaliações não são consolidados ou socializados com os participantes. Os conteúdos das formações não estão sendo disseminados nas escolas de forma sistematizada. 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.

Por fim, constatou-se que as informações necessárias para realizar o acompanhamento orçamentário e financeiro das ações de formação de professores não estão disponíveis de forma simples e transparentes, dificultando a atuação dos órgãos de controle.

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

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

O Decreto Federal n.º 5.233/2004, que trata das normas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007, estabelece, em seu art. 4º, que “o gerente do programa deve monitorar e avaliar a execução do conjunto das ações do programa”. O monitoramento e avaliação dos programas de governo são ferramentas essenciais para a boa prática gerencial. A avaliação é um procedimento que deve ocorrer em todas as etapas, permitindo ao gestor federal o acompanhamento das ações a sua revisão e redirecionamento quando necessário. Enquanto o monitoramento é uma atividade gerencial interna, que se realiza durante o período de execução e operação, a avaliação pode ser realizada antes ou durante a implementação, como ao concluir uma etapa ou o projeto como um todo, ou mesmo algum tempo depois, devendo se preocupar com o impacto provocado pela intervenção pública em seus beneficiários (COHEN, E.; FRANCO R., 1999)¹⁷. A lei nº 13.306, de 01 de outubro de 2008, que dispõe sobre o Plano Plurianual do Estado para o quadriênio 2008-2011, em seu Anexo I, menciona a adoção dos

¹⁷ COHEN, E. & FRANCO, R. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.



princípios do Modelo de Planejamento, Orçamento e Gestão introduzido pelo Governo Federal e adotada por Pernambuco. Entre esses princípios consta o Monitoramento e Avaliação voltados para o aperfeiçoamento contínuo da ação de governo.

Em vista dos critérios definidos pela auditoria, o Tribunal verificou como a Secretaria de Educação vem conduzindo o processo de controle das ações de formação de professores do Ensino Fundamental em relação aos seguintes pontos: a) estrutura administrativa e processo de supervisão das ações de formação de professores, com a percepção de deficiências/fragilidades organizacionais e de recursos humanos e materiais; b) normas, rotinas e instrumentos utilizados pela gerência para acompanhar o andamento das atividades de formação de professores implementadas; c) atributos do sistema de controle das ações de formação de professores; d) incidência de falhas apontadas em programas de formação anteriores.

Utilizaram-se como procedimentos de coleta de dados a pesquisa de documentos e registros oficiais e a entrevista semi-estruturada. Na pesquisa documental foram analisados os instrumentos disponibilizados de acompanhamento e controle das ações de formação adotadas pela GEIF. As entrevistas foram feitas com professores beneficiários e diretores de escola e dirigentes e técnicos selecionados das capacitações no formato formação continuada promovida pela SE para o ensino fundamental regular realizadas em 2007. Foram visitadas as GRE Recife Norte, Recife Sul, Metropolitana Norte e Metropolitana Sul.

4.1. Mecanismos de supervisão operacional e de monitoramento

4.1.1. Dificuldades para o acompanhamento operacional, orçamentário e financeiro

As informações necessárias para realizar o acompanhamento operacional, orçamentário e financeiro das ações de formação de professores não estão disponíveis de forma simples e transparentes

As ações de formação da SE estão descritas no documento Plano de Trabalho Anual - PTA que instrumentaliza o Plano Plurianual. Esse documento registra o planejamento orçamentário e financeiro das ações. O acompanhamento do PTA controla os produtos realizados e os valores executados. Esses valores estão agregados por projeto-atividade. A descrição por projeto atividade não permite o acompanhamento dos gastos de forma que os gestores, como os diretores e gerentes dos níveis de ensino, envolvidos possam analisar ou que o controle social possa compreender. Não são disponibilizadas informações consolidadas por nível de ensino, formato da formação continuada, disciplina, item de despesa, local (GRE, escola) beneficiado com as capacitações, carga horária, entre outras.

Outro fator é que há dificuldades na alimentação e classificação dos valores executados no sistema E-fisco¹⁸, sistema eletrônico de orçamento, pelos servidores responsáveis. O sistema está sendo implantado no corrente ano e substitui o antigo sistema denominado SIAFEM.

Ainda, como instrumentos para geração de informações, são elaborados planos de curso que deveriam conter, segundo informações da GEIF, informações como justificativa, objetivos, período de realização, local de realização, estrutura do local de realização, público alvo das capacitações, lista nominal de participantes e quadro demonstrativo de despesas com capacitação. Em relação aos planos de cursos há oportunidade de melhorias quanto à

¹⁸ E-Fisco - Sistema corporativo na área orçamentária e financeira do Estado de Pernambuco.



padronização e à definição de conteúdo. Alguns planos apresentados não continham as informações previstas e também não se visualiza nos planos de cursos a relação com o PTA para efeito de acompanhamento das metas. Em relação à formação no formato institucional verificou-se a existência de regras e critérios definidos em edital, o que permite transparência e objetividades para a adoção de controles dessas capacitações.

Algumas causas da não disponibilização de informações simples e transparentes é que o modelo de gestão por resultados na Secretaria de Educação ainda não está institucionalizado. A disponibilização e a divulgação de informações requerem estruturação para a alimentação, coleta e análise dos dados, envolvendo toda a organização. Há carências de capacitação dos servidores que operam os sistemas financeiros, pois a compreensão e classificação das despesas no Sistema E-fisco ainda não são claras para esses usuários. Outro fator é que em virtude da carga de trabalho, há pouco tempo disponível para a capacitação dos técnicos da gerência de ensino fundamental.

Dessa forma, as informações sobre os investimentos em educação podem não corresponder aos gastos efetivamente realizados. A forma de disponibilização dos valores investidos, nas formações, por projeto atividade, não permite a avaliação e correção de rumos da gestão. As informações disponíveis não revelam como foram aplicados os recursos públicos para efeito de referências entre as Secretarias de Educação dos Estados e Municípios e acompanhamento pela sociedade, prejudicando a transparência dos recursos públicos.

Como iniciativa condizente com princípio do Monitoramento e Avaliação voltados para o aperfeiçoamento contínuo da ação de governo, a Secretaria vem implantando o Programa de Modernização da Gestão Pública de Pernambuco, lançado em dezembro de 2007, em parceria com o Movimento Brasil Competitivo - MBC e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Gerencial - INDG. O objetivo é melhorar os indicadores da educação, baseando-se nas metas do Índice de Desenvolvimento de Educação Básica – IDEB.

Recomendação

Diante do exposto, recomenda-se à SEDE:

- Disponibilizar informações que permitam o acompanhamento gerencial e social dos recursos aplicados nas formações continuadas. Observar critérios, itens de gasto, formato da formação, cursos de formação prioritários para a Secretaria, carga horária, local onde os recursos foram aplicados ou local de origem dos professores cursistas (escola, GRE, RD), entre outros.
- Definir modelo de plano de curso para as formações continuadas com conteúdo mínimo padrão a ser definido e exigido pela SEDE.

Recomenda-se à Secretaria de Educação:

- Realizar capacitação periódica nos sistemas de planejamento e execução orçamentária, dos servidores envolvidos na gestão orçamentária e financeira, de forma a garantir a classificação correta das despesas.

Espera-se com estas medidas fomentar a transparência quanto aos valores gastos por ensino, escola, e Gerência Regional, conferir visibilidade dos investimentos em formação



destinados às escolas com rendimento baixo em relação aos resultados alcançados. Promover a transparência quanto aos gastos com instrutores, locação de espaços, materiais didáticos, deslocamentos e hospedagens dos professores, entre outros, permitindo, também a participação da sociedade acompanhando os investimentos em educação. Além de contribuir para a confiabilidade das informações referentes aos investimentos em formação.

4.1.2. Ausência de acompanhamento dos resultados

As rotinas, normas e procedimentos de controle dos programas de formação não contemplam o acompanhamento dos resultados na melhoria da atuação pedagógica do professor

Segundo o documento referenciais para a formação continuada do MEC:

Quando a perspectiva é que o processo de formação garanta o desenvolvimento de competências profissionais, a avaliação dos professores – alunos dos cursos de formação inicial ou participantes dos programas de formação continuada - assume um papel fundamental, pois é o recurso mais importante para aferir as conquistas, as potencialidades, os obstáculos, as limitações, as dificuldades. Nesse caso a avaliação destina-se à análise da aprendizagem dos professores de modo a favorecer seu percurso e regular as ações de formação – em se tratando dos futuros professores, tem também a finalidade de certificar sua competência profissional.

As práticas de avaliação devem se pautar pelo compromisso, de formadores e professores com o desenvolvimento das competências que são objetivos da formação: não trata de punir os que não alcançam o que se pretende, mas a ajudar cada professor a identificar melhor suas necessidades de formação e empreender o esforço necessário para realizar sua parcela de investimento no próprio desenvolvimento profissional. Dessa forma o conhecimento dos critérios utilizados e a análise dos resultados e dos instrumentos de avaliação e auto-avaliação são imprescindíveis, pois favorecem a consciência do professor sobre o seu processo de aprendizagem, condição para esse investimento.

Embora seja mais difícil avaliar competências profissionais do que conteúdos convencionais há muitos instrumentos para isso. Algumas possibilidades: identificação e análise de situações educativas complexas e/ou problemas identificados num contexto observado; elaboração de uma rotina de trabalho semanal a partir de indicadores oferecidos pelo formador; definição de intervenções adequadas, alternativas às que forem consideradas inadequadas; planejamento de situações didáticas consonantes com um modelo teórico estudado; reflexão escrita sobre aspectos estudados, discutidos e/ou observados em situação de estágio; participação em atividades de simulação; estabelecimento de prioridades de investimento em relação à própria formação.¹⁹

As rotinas e os procedimentos de controle dos programas de formação da Secretaria de Educação contemplam o acompanhamento do planejamento orçamentário, financeiro e o acompanhamento operacional da realização dos produtos previstos no planejamento. Em relação ao acompanhamento operacional é realizada a verificação da frequência dos participantes, a coordenação das atividades do curso e a aplicação de avaliações do curso aos participantes. Em relação à formação continuada realizada no formato institucional, a qual contém regras definidas em edital, há a previsão de um termo de compromisso que o professor assina onde se compromete em caso de desistência a fazer o ressarcimento ao Estado.

¹⁹ MEC. Secretaria de Educação Fundamental – *Referenciais para Formação de Professores*. Brasília, 2002. p.117



No que se refere ao planejamento orçamentário e financeiro, a gerência realiza o acompanhamento do Plano de Trabalho Anual - PTA, instrumento de operacionalização do Plano Plurianual. Esse acompanhamento é coordenado pela Superintendência de Planejamento e tem como foco as atividades previstas para os projetos e as atividades planejadas.

No entanto, não existe nenhum tipo de monitoramento das ações relativas à capacitação de professores que contemple o acompanhamento dos resultados na melhoria da atuação pedagógica do professor pela Gerência de Ensino Fundamental. Os acompanhamentos realizados têm como foco os resultados dos alunos.

A pesquisa das duas capacitações realizadas em 2007, por questionário postal, aos diretores de escola, indicou quais os controles adotados na execução das ações de formação pela escola: 53,7% dos diretores respondentes controlam através de acompanhamento dos resultados da atuação pedagógica do professor; 41,8%, através de acompanhamento da frequência dos cursistas; 17,9%, por levantamento das dificuldades dos professores na última capacitação e 10,4%, pelo controle da distribuição do material didático. Assim, 36 dos 67 diretores responderam que acompanham os resultados da atuação pedagógica do professor, podendo ser este acompanhamento um importante subsídio para a Secretaria analisar e expandir os procedimentos realizados para as demais escolas estaduais. Também foi sugerido, na pesquisa com diretores 'que, ao ser capacitado, o professor seja avaliado em suas ações na sala de aula' outra colaboração é que haja 'monitoramento da GRE, após a formação continuada'.

Como possíveis causas da não realização desse acompanhamento está a ausência de diretrizes ou normas da Secretaria com o objetivo de fomentar os acompanhamentos da atuação pedagógica dos professores. Outra causa é que a composição do quadro da Secretaria não é suficiente para a realização de atividades técnico-pedagógicas, incluído o acompanhamento pedagógico dos professores. Em relação ao quantitativo de educadores de apoio, há uma necessidade de 1.607 e hoje são 660. Mais de 80% das escolas não contam com educadores de apoio, segundo o documento PAR. Alia-se, também a esse fato a não realização de concursos públicos nas gestões anteriores.

Além disso, as atividades de formação continuada são realizadas em vários formatos e por diversas gerências integrantes da estrutura organizacional da Secretaria, pelas Gerências regionais, pelas próprias escolas e por instituições públicas e privadas, inexistindo integração adequada da formação inicial e continuada.

Esse problema gera ineficiência das ações pelo desconhecimento dos resultados das ações da formação continuada nas escolas, Gerências Regionais e Secretaria de Educação, ineficiência das ações pela ausência de informações sobre o desenvolvimento das competências profissionais e desvalorização e descrédito das formações no âmbito das escolas pela percepção de descontinuidade do processo de formação.

Recomendação

Isto, posto, recomenda-se à SEDE:

- Instituir formas de acompanhamento dos resultados na melhoria da atuação pedagógica do professor.



- Definir regras e critérios, de forma participativa, para o controle e avaliação dos diversos formatos de formação continuada (incluir objetivo das capacitações e avaliação das competências dos professores participantes).
- Instituir acompanhamento da realização das atividades técnico-pedagógicas nas escolas e na gestão do ensino fundamental.

Espera-se assim que a realização da formação inicial e continuada seja orientada por diretrizes claras e com objetivos definidos, que seja possível identificar o atingimento ou o distanciamento dos objetivos definidos para redefinir as modalidades utilizadas, a seleção dos conteúdos e aperfeiçoar as abordagens metodológicas e os indicadores para a avaliação. E que se viabilize um esforço concentrado a partir da definição de prioridades.

4.1.3. Ausência de consolidação e socialização dos resultados

Os resultados das avaliações dos cursos não são consolidados ou socializados com os participantes

O documento referencial para a formação continuada do MEC em relação aos resultados das avaliações orienta que

O tratamento dado aos resultados obtidos, além dos instrumentos utilizados é de grande importância quando se pretende que a avaliação cumpra, de fato, com suas funções. Se o objetivo principal é o aperfeiçoamento das práticas, fenômenos ou processos avaliados, em hipótese alguma a avaliação pode ter um caráter meramente classificatório: terá de cumprir, de fato, para diagnosticar, aferir o valor dos resultados alcançados com base nos objetivos propostos, servir de referência quanto ao grau de aproximação/distanciamento dos resultados em relação aos objetivos e identificar mudanças e percurso eventualmente necessárias.

Para cumprir uma função classificatória, basta que os resultados sejam divulgados: mas dessa forma, a avaliação em nada contribui para a formação como um processo complexo. A análise e discussão dos resultados da avaliação entre todos os envolvidos é o que pode permitir a identificação de quais práticas são consideradas e devem ser mantidas, quais são consideradas inadequadas e devem ser transformadas, e quais devem ser superadas, se avaliadas como impróprias ou equivocadas.²⁰

Ao final das capacitações presenciais são aplicados questionários aos participantes. É por meio destas avaliações que são identificadas as dificuldades percebidas pelos professores que participaram das capacitações. Em algumas capacitações as dificuldades e falhas são analisadas e corrigidas durante a própria capacitação. Posteriormente, as respostas são consolidadas e discutidas entre a equipe de técnicos da GEIF, todavia não são feitos relatórios. Há oportunidade de melhoria na sistematização das informações consolidadas dos relatórios das avaliações, bem como na divulgação e socialização dessas avaliações e utilização como referência para as formações subsequentes a serem realizadas.

Em pesquisa por questionário postal 52,2% (35 de 67) dos diretores de escola respondentes indicou que não há mecanismos de monitoramento e avaliação que permitam a

²⁰ BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental – *Referenciais para Formação de Professores*. Brasília, 2002. p.120



escola informar falhas ou sugerir melhorias nas ações de formação continuada. Para 46,3% (31 de 67) identificam mecanismos como o PDE, as avaliações distribuídas aos cursistas, as aulas atividades por área do conhecimento, e a avaliação do SAEPE entre outros.

E para 49,3% (33 de 67) não existem ações tendentes ao aperfeiçoamento dos programas de formação continuada. Para 46,3% (31 de 67) há a percepção de ações como o PDE, as aulas atividades, os fóruns de cidadania, capacitações e cursos em ambiente virtual e projeto de modernização da gestão, como ações tendentes ao aperfeiçoamento das formações.

Algumas das causas da não utilização e sociabilização dessas informações é a composição do quadro da Secretaria que não é suficiente para a realização de atividades técnico-pedagógicas, incluído o acompanhamento pedagógico dos professores. Em relação ao quantitativo de educadores de apoio, há uma necessidade de 1.607 e hoje são 660. Mais de 80% das escolas não contam com educadores de apoio. (PAR, pg. 96). Com já foi mencionado, atualmente a unidade de Ensino Fundamental não possui técnicos de português, matemática, história e geografia. Quando é necessária a opinião desses técnicos solicita-se a participação de técnicos das Gerências Regionais- GRÉS.

Outra causa é a ausência de sistemas informatizados integrados entre a SE e Gerências Regionais dificulta as ações de capacitação, tendo em vista que em todos os processos, a gerência consulta as GREs, que por sua vez transmitem às escolas as vagas disponíveis. As escolas devem encaminhar os dados dos professores interessados às GREs, que os transmitem à Gerência. Todo esse processo leva tempo e atrasa a execução das capacitações.

Com isso ocorre o não aproveitamento do senso crítico dos participantes da formação para aperfeiçoamento do que se adéqua ou não à construção da competência profissional do corpo docente, os professores não têm a percepção que as sugestões proferidas por eles são analisadas e que podem contribuir para o aperfeiçoamento da formação. Além do que, não há registro histórico da experiência acumulada pela Secretaria de Educação em relação à formação de professores e que viesse a subsidiar a elaboração da política de formação.

Recomendação

Assim recomenda-se à SEDE:

- Consolidar e registrar os resultados das avaliações das formações;
- Criar mecanismos de interação com os professores participantes após as capacitações, divulgando os resultados das avaliações e definindo formas de aperfeiçoamento da formação.

Espera-se assim, que as avaliações sejam utilizadas como subsídio para elaboração da política de formação da Secretaria de Educação. Que haja transparência quanto ao grau de satisfação dos professores em relação à formação. E que seja valorizada e intensificada a participação do professor no processo de formação.



4.1.4. Ausência de sistematização na disseminação dos conteúdos

Os conteúdos das formações não estão sendo disseminados nas escolas de forma sistematizada.

Segundo as diretrizes orientadoras da Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica, instituída pelo MEC, a formação para ser continuada deve integrar-se no dia-a-dia da escola.

A dinamização da formação pedagógica, bem como a sua integração no dia-a-dia da escola requer reuniões dos professores em conjunto com o (a) diretor (a) e pessoas do apoio pedagógico da escola para realizar estudos, partilhar dúvidas, questões e saberes num processo contínuo e coletivo de reflexão sobre os problemas e as dificuldades encontradas e o encaminhamento de soluções.

Para que isso ocorra são necessárias algumas condições concretas de trabalho na unidade escolar, além de uma nova interação das escolas com os órgãos dos sistemas de educação e destes com as instituições formadoras dos docentes.

O envolvimento da equipe gestora tem sido apontado como um dos fatores decisivos para o bom desenvolvimento de programas de formação continuada com amplo envolvimento dos profissionais da educação. Nessa direção, o diretor e os demais componentes da equipe gestora enquanto docentes vivenciam e estimulam a participação de seus pares nos processos de formação. O fortalecimento dos conselhos escolares coloca-se como um aporte fundamental nas políticas de gestão, organização e democratização das relações no dia-a-dia da escola. Ainda, as Secretarias de Educação devem prever na carga horária do professor tempo para essas reuniões e/ou frequência a cursos e palestras, além de respaldar as escolas em suas necessidades e apoiar e acompanhar suas atividades pedagógicas.²¹

O planejamento da formação continuada, excluída a formação continuada em serviço, prevê cursos realizados fora das escolas, organizados pela Gerência de Ensino Fundamental, pelas Gerências Regionais de Educação e outros ofertados por instituições de ensino superior. Essa capacitação é ofertada com limitação de vagas e em razão disso, há uma seleção de professores. A disseminação desses conteúdos para os professores que não participaram, fica sob a responsabilidade de cada escola, não havendo uma coordenação por parte da Secretaria.

Em resposta à pergunta sobre critérios para a seleção de professores, quando da indicação para participação de cursos, enviada às quatro Gerências Regionais de Educação da Região Metropolitana, duas informaram que utilizavam como um dos critérios, o perfil multiplicador do professor. Na pesquisa com diretores foi sugerido 'utilizar mecanismo de multiplicação ou divulgação do que foi apreendido nas áreas e/ou disciplinas'.

Como causa da ausência de sistematização identifica-se a ausência de diretrizes ou normas da Secretaria que contemple o desdobramento no ambiente escolar das capacitações que não beneficiaram a totalidade dos professores que necessitariam desenvolver as competências a que a formação se propunha. Além disso, não há levantamento sobre o cumprimento das horas-aula atividade, previstas no art. 16, II da Lei nº 11.329, de 16 de janeiro de 1996-Estatuto do Magistério. A hora-aula atividade compreende as ações de preparação, acompanhamento e

²¹ BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. A Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica. Orientações Gerais. Catálogo 2006. Brasília, 2006. p.25



avaliação de prática pedagógica e inclui entre outras: participação em eventos, reflexão da prática pedagógica, estudos, debates, avaliações, pesquisas e trocas de experiências; e aprofundamento da formação docente.

Dessa forma o efeito multiplicador dos conteúdos ministrados não é aproveitado pela Secretaria para alcançar todos os professores que seriam beneficiários da formação. Há utilização dos conteúdos ministrados apenas pelo professor participante e deficiência no processo de construção da competência profissional do corpo docente em razão da escola não se apropriar da disseminação. Ainda, gera-se uma percepção da não valorização da disseminação, e conseqüentemente a não valorização da formação no ambiente escolar.

A Secretaria vem propondo a organização da formação continuada em serviço a partir da definição de escolas núcleo. Cada Gerência Regional de Ensino, dentre as suas escolas, define uma escola núcleo como sede de integração de professores por área de conhecimento e de educadores de apoio das demais escolas. Este arranjo amplia as discussões para a troca de experiências e informações, agrupa uma quantidade maior de profissionais especializados por disciplina e permite em conjunto discutir sobre soluções para as dificuldades encontradas.

Recomendação

Dessa forma, recomenda-se à SEDE:

- Definir regras, critérios e formas de disseminação dos conteúdos ministrados nos cursos, para os professores não participantes dos diversos formatos de formação continuada;
- Acompanhar e avaliar a quantidade e a qualidade das formas de disseminação, nas escolas, para os professores não participantes;
- Criar mecanismos para estimular o papel do professor formador e do professor multiplicador.

Como benefícios da implantação dessas recomendações estão a potencialização das capacitações ministradas para alcançar todos os professores, o aumento do quantitativo de professores com perfil multiplicador e com perfil formador na rede estadual e a valorização da formação continuada em todos os seus formatos no ambiente escolar.



Capítulo 5 – Efetividade dos programas de formação ofertados

Constatou-se uma percepção positiva dos beneficiários participantes das capacitações objeto da pesquisa, em relação ao impacto do treinamento sobre a melhoria da sua prática pedagógica, com efetividade também na elevação da sua motivação e auto-estima, da sua autoconfiança e segurança para a execução da atividade docente em sala de aula, além da receptividade a mudanças de comportamento diante de novos paradigmas educacionais. As capacitações recebidas possibilitaram ainda o aperfeiçoamento dos critérios de avaliação periódica dos alunos. Em alguns casos, os conteúdos aprendidos tiveram aplicabilidade limitada, ocasionada por problemas intrínsecos ao ambiente da escola. Por fim, verificou-se a carência dos professores entrevistados em relação ao aprofundamento de algumas temáticas consideradas relevantes na sua atividade pedagógica, entre elas a “Transversalidade”, “Educação Inclusiva” e “Elaboração de Projeto Pedagógico”, assim como demanda por módulos com matéria específica para aqueles professores que atuam nas séries mais avançadas do ensino fundamental.

Diante da falta de avaliação por parte dos gestores sobre o impacto dos programas de formação na melhoria do planejamento e da prática pedagógica dos professores beneficiários, evidenciou-se a importância da auditoria levantar a percepção dos beneficiários quanto à efetividade das ações de capacitação. Nesse sentido, foram estudadas algumas variáveis preditoras de impacto do treinamento no ambiente de trabalho do professor, como o suporte à utilização e à transferência do conhecimento adquirido; a melhoria no planejamento e na condução da sua atividade docente; e o aumento da motivação e da autoconfiança no seu trabalho. 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.

Diante disso, a auditoria buscou verificar a percepção dos professores quanto aos programas de formação ministrados no sentido da efetividade do acesso a bens culturais, a novos conhecimentos e a novas tecnologias e multimeios didáticos, assim como à sua atualização pedagógica e melhoria do planejamento e da atividade pedagógica em sala de aula.

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)²². 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)²³.

Essa qualificação do corpo docente, que deve ser provida de forma contínua por meio de programas 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,

²² LIBÂNEO, José Carlos. *Educação escolar: políticas, estrutura e organização*. São Paulo: Cortez, 2003.

²³ BRASIL. Ministério da Educação. *Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica – Orientações Gerais Catálogo 2006*. Brasília, 2006



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).

Sobre essa questão, o Tribunal avaliou a utilidade e o benefício dos programas de formação implementados para o aprimoramento da prática didático-pedagógica do professor, abarcando 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.

Sobre essas questões, por meio de auto-avaliação, o beneficiário da ação pôde manifestar sua percepção sobre os conhecimentos, as capacidades e as competências que julga terem 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. No objetivo de investigar as questões de auditoria diante dos riscos encontrados, adotaram-se como estratégias metodológicas: a) pesquisa postal com os professores participantes de cursos de capacitação e diretores ou coordenadores pedagógicos das escolas onde esses professores atuam; b) entrevistas com gestores da Secretaria de Educação; c) verificação de sistemas de controles internos; e d) pesquisa documental.

Conforme procedimento metodológico da pesquisa realizada, já descrito no item 1.4 deste relatório, faz-se necessário mais uma vez ressaltar que o desenho experimental e metodológico utilizado na amostra não permite generalizações dos achados, sendo apenas exemplificativos.

Foram aplicadas também questões de auto-percepção relativas à avaliação do planejamento, da qualidade e do conteúdo dos cursos. Estas questões possuíram uma escala de notas que variava de 1 a 5 conforme o índice de concordância do respondente e foram aplicadas nas questões 11 a 21.

Nos questionários aplicados aos diretores, vice-diretores ou coordenadores pedagógicos de escolas em que lecionam professores que participaram das capacitações selecionadas, foram abordadas informações referentes à escola, bem como à avaliação do processo de planejamento e execução dos cursos de formação continuada de professores do ensino fundamental da rede pública estadual. Foram aplicadas questões de auto-percepção (nº 04 a 22, com a mesma escala utilizada para os professores.

5.1. Percepção positiva dos professores

Há uma percepção positiva dos professores quanto ao atendimento das necessidades pedagógicas, à melhoria das habilidades e conhecimentos, da qualidade de trabalho e da atuação pedagógica em sala de aula, do planejamento das atividades docentes na escola e na disseminação dos conhecimentos adquiridos para outros docentes proporcionados pelos cursos de formação, objetos da pesquisa realizada. Todavia, não existem avaliações quanto à melhoria da atuação pedagógica em sala de aula

Com base no resultado dos questionários aplicados aos professores participantes nas capacitações de 2007, objeto da pesquisa, observou-se que:

- 77,7% dos pesquisados afirmaram que o curso oferecido melhorou o planejamento das atividades docentes na escola.

Tabela 13 – Resultados da pesquisa – Planejamento das atividades docentes nas escolas

O curso melhorou o planejamento das atividades docentes na escola	Freq.	%
Discordo totalmente	5	3,8%
Discordo mais que concordo	13	10,0%
Nem discordo nem concordo	10	7,7%
Concordo mais que discordo	52	40,0%
Concordo totalmente	49	37,7%
Não sei responder	1	0,8%
TOTAL OBS.	130	100%

Fonte: Equipe de auditoria

- 74,6% dos pesquisados afirmaram que o curso oferecido atendeu às necessidades pedagógicas pessoais;

Tabela 14 – Resultados da pesquisa – Necessidades pedagógicas pessoais

O curso oferecido atendeu às necessidades pedagógicas pessoais	Freq.	%
Não resposta	1	0,8%
Discordo totalmente	7	5,4%
Discordo mais que concordo	12	9,2%
Nem discordo nem concordo	12	9,2%
Concordo mais que discordo	62	47,7%
Concordo totalmente	35	26,9%
Não sei responder	1	0,8%
TOTAL OBS.	130	100%

Fonte: Equipe de auditoria



- 83,8% dos pesquisados afirmaram que o curso oferecido acrescentou novas habilidades e novos conhecimentos;

Tabela 15 – Resultados da pesquisa – Acréscimo de novas habilidades e conhecimentos

O curso acrescentou novas habilidades e novos conhecimentos	Freq.	%
Não resposta	2	1,5%
Discordo totalmente	3	2,3%
Discordo mais que concordo	9	6,9%
Nem discordo nem concordo	7	5,4%
Concordo mais que discordo	51	39,2%
Concordo totalmente	58	44,6%
Não sei responder	0	0,0%
TOTAL OBS.	130	100%

Fonte: Equipe de auditoria

- 74,6% dos pesquisados afirmaram que o curso oferecido aperfeiçoou a qualidade do trabalho;

Tabela 16 – Resultados da pesquisa – Aperfeiçoamento da qualidade do trabalho

O curso aperfeiçoou a qualidade do trabalho	Freq.	%
Não resposta	3	2,3%
Discordo totalmente	6	4,6%
Discordo mais que concordo	9	6,9%
Nem discordo nem concordo	13	10,0%
Concordo mais que discordo	51	39,2%
Concordo totalmente	46	35,4%
Não sei responder	2	1,5%
TOTAL OBS.	130	100%

Fonte: Equipe de auditoria

- 80% dos pesquisados afirmaram que o curso oferecido melhorou a atuação pedagógica em sala de aula.

Tabela 17 – Resultados da pesquisa – Atuação pedagógica em sala de aula

O curso melhorou minha atuação pedagógica em sala de aula.	Freq.	%
Não resposta	3	2,3%
Discordo totalmente	5	3,8%
Discordo mais que concordo	7	5,4%
Nem discordo nem concordo	11	8,5%
Concordo mais que discordo	51	39,2%
Concordo totalmente	53	40,8%
Não sei responder	0	0,0%
TOTAL OBS.	130	100%

Fonte: Equipe de auditoria



Portanto, analisando-se os quadros acima se constata uma percepção positiva dos pesquisados quanto ao impacto das capacitações, objeto da pesquisa. Todavia, observou-se, no fluxograma de capacitações, através da técnica de mapa de processos, que a Secretaria de Educação não realiza avaliações quanto à melhoria da atuação pedagógica em sala de aula. Não há priorização do monitoramento *a posteriori* das capacitações realizadas como ferramenta gerencial para o aprimoramento da prática pedagógica em sala de aula. Todas as avaliações realizadas ainda concentram-se no resultado dos alunos, através dos indicadores educacionais, que, como já relatado anteriormente, sofrem influência de diversos outros fatores.

Capítulo 6 – Monitoramento e Indicadores

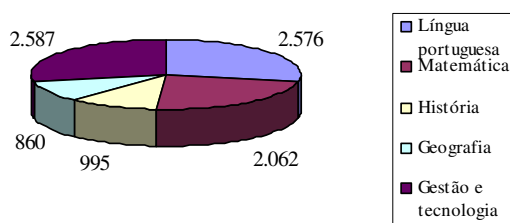
No que diz respeito à adoção de indicadores de formação de professores do ensino fundamental, a Secretaria informou que vem implantando o Programa de Modernização da Gestão Pública de Pernambuco em parceria com o Movimento Brasil Competitivo - MBC e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Gerencial - INDG. O objetivo é melhorar os indicadores da educação, baseando-se nas metas do Índice de Desenvolvimento de Educação Básica – IDEB. É adotado o Sistema Gestão Integrada da Educação- GIDE orientado pelo método PDCA (Planejar, Executar, Verificar Resultados e Agir) para o estabelecimento das metas, elaboração e monitoramento dos planos de ação. A Secretaria informou que das 1.108 escolas do governo do Estado, 928 escolas estão sendo beneficiadas com o programa.

A partir do projeto foi elaborado um diagnóstico das escolas estaduais e elaborados planos de ação para cada escola. Foi apresentada uma tabela com os quantitativos das escolas, quantitativo das escolas que estão inseridas no projeto e das que elaboraram plano de ação. Na tabela, consta o total de 1.105 escolas, das quais 920 escolas estão inseridas no programa, e 859 elaboraram plano de ação. Desse plano constam as demandas dos professores em relação à formação continuada.

Em relação aos indicadores foi fornecida uma tabela com os quantitativos de escolas e de professores que solicitaram formação continuada em língua portuguesa, matemática, história, geografia e gestão e tecnologia. Constam abaixo as demandas dos 9.080 professores por disciplinas. Predominam as demandas por matemática, língua portuguesa e gestão e tecnologia.

Figura 8 – Quantidade de professores demandantes de formação por disciplina

Professores demandantes de formação por disciplina



Assim, ainda não há indicadores formulados pela Secretaria, mas o quantitativo de demandas por disciplina, que pode constituir a base para medição e acompanhamento do atendimento dessas demandas. Este indicador, inclusive, percentual de atendimento das demandas por formação, já consta como sugestão da auditoria.

A prática de levantamento de dados nas unidades escolares já ocorre, tendo em vista a obrigatoriedade de encaminhamento de informações para o Censo Escolar, coordenado pelo



Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, conforme dispõe a Lei Nº 9.394, de 23/12/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

A partir da aplicação do levantamento do fluxograma de capacitações através da técnica mapa de produtos, pela equipe de auditoria com os gestores, foi possível identificar os produtos chave da formação continuada para o ensino fundamental. Os produtos chave foram professores capacitados, cursos ministrados, valores calculados e cursos avaliados, e para seu acompanhamento foram elaborados alguns indicadores para avaliação, adoção e monitoramento pela Gerência de Políticas Educacionais de Educação Infantil e Ensino Fundamental, Gerências Regionais de Educação e unidades escolares. A tabela a seguir apresenta os indicadores sugeridos para a gestão da formação continuada do ensino fundamental, sendo necessária, ainda, a definição de alguns critérios para efeito da medição.



Figura 9 - Indicadores de desempenho

Indicador	Periodicidade	Fórmula de Cálculo
Produto chave: Professores capacitados		
1. Percentual de escolas de Ensino Fundamental beneficiadas com formação continuada	Anual	$\frac{\text{Nº de escolas com professores participando curso de formação continuada}}{\text{Nº total de escolas de Ensino Fundamental}} \times 100$
2. Percentual de escolas de ensino Fundamental que apresentam baixo rendimento cujos professores foram capacitados em português e matemática	Anual	$\frac{\text{Nº de escolas baixo rendimento}^{24} \text{ com prof. capac. em port. e mat.}}{\text{Nº total de escolas com professores capacitados em port. e mat.}} \times 100$
3. Percentual de professores de ensino fundamental beneficiados por cursos de formação continuada	Anual	$\frac{\text{Nº de profes lecionam no Ens Fundamental e participaram de curso de formação continuada}}{\text{Total de professores que lecionam no Ensino Fundamental}} \times 100$
4. Percentual de professores beneficiados por cursos de formação continuada	Anual	$\frac{\text{Nº de profes lecionam em escolas com baixo rendimento e participaram de curso de formação continuada}}{\text{Total de professores que lecionam no Ensino Fundamental}} \times 100$
5. Índice de Aproveitamento	Anual	$\frac{\text{Nº de profes com frequência mínima de 75\% da carga horária de cada módulo ou disciplina}}{\text{Total de professores inscritos no curso de formação}} \times 100$
6. Índice de Evasão	Anual	$\frac{\text{Nº de professores que evadem o curso de formação continuada}}{\text{Nº de professores inscritos no curso de formação continuada}} \times 100$
Produto chave: Cursos ministrados		
7. Percentual de atendimento das demandas por formação	Anual	$\frac{\text{Nº de cursos demandados}^{25} \text{ pelas escolas}}{\text{Nº total de cursos realizados pela Secretaria}} \times 100$
Produto chave: Valores calculados		
8. Custo direto do curso de formação continuada	Anual	$\frac{\text{Custo direto total do curso}^{26}}{\text{Nº total dos professores inscritos}}$
Produto chave: Cursos avaliados		
9. Índice de satisfação dos cursos da formação continuada	Anual	$\frac{\text{Somatório de pontos atribuídos a cada item de qualidade avaliado}^{27}}{\text{Somatório dos professores respondentes} \times \text{total de itens avaliados}}$
10. Melhoria da qualidade de trabalho didático pedagógico do professor		$\frac{\text{Nº de professores que avaliaram o ensino teórico-prático aplicável ao seu exercício profissional}}{\text{Nº de professores concluintes do curso de formação continuada}} \times 100$

Para a medição do indicador é importante a definição do título do indicador, da meta que se busca alcançar, da fórmula de cálculo, da frequência de medição, da definição de quem fará

²⁴ Definir critério para classificar as escolas por rendimento

²⁵ Definir cursos por tipo de formação continuada

²⁶ Definir os itens dos custos diretos

²⁷ Definir critérios para avaliar a qualidade dos cursos, a exemplo de: carga horária; conteúdo ministrado; material didático; instrutor; coordenação do curso; organização; pertinência do conteúdo da formação em relação às dificuldades enfrentadas pelo professor; metodologia e dinâmicas [palestras, seminários, grandes cursos concentrados, oficinas, (oficina e curso teórico), (oficina, curso teórico e análise de atividades de sala de aula)].



as medições, de quem é o responsável pelas medições, da fonte de dados e de um fluxo de informações que permita a obtenção dos respectivos dados, entre outros requisitos que se mostrarem necessários.

Em reunião realizada em 08/10, a gestora identificou os seguintes indicadores para início da medição: 1. Percentual de escolas de Ensino Fundamental beneficiadas com formação continuada; 2. Percentual de escolas de ensino Fundamental que apresentam baixo rendimento cujos professores foram capacitados em português e matemática; 3. Índice de Aproveitamento; 4. Índice de Evasão; 5. Custo direto do curso de formação continuada; 6. Índice de satisfação dos cursos da formação continuada, e 7. Melhoria da qualidade de trabalho didático pedagógico do professor, para início da medição.

Recomendação

Desta forma recomendamos à SEDE:

- Adotar indicadores de desempenho, a exemplo dos sugeridos pela equipe de auditoria;
- Definir, através de instrumento eficaz, as atribuições de todos os atores responsáveis pelo sistema de informações que alimentará os indicadores de desempenho.

A implementação de indicadores permitirá um acompanhamento dos resultados relacionados aos principais produtos da formação continuada e, garantirão o fornecimento de informações que darão respaldo à tomada de decisões.



Capítulo 7 - Análise dos comentários do gestor

Por meio do Ofício TCGC03 N° 0467/2008, de 01/12/2008 (fl. 67), foi encaminhada a versão preliminar deste relatório à Secretaria de Educação, solicitando o pronunciamento do gestor sobre os resultados da Avaliação das Ações de Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental. Em resposta, a Sra. Zélia Granja Porto, Gerente de Políticas de Educação Infantil e Ensino Fundamental – Anos finais, enviou os comentários acerca da avaliação realizada, por meio do Ofício n° 009/2009 – SEDE, protocolado em 27/01/2009 (fls. 139 a 147).

Preliminarmente a gestora informa que foram ofertados diversos formatos de formação continuada aos educadores. Em 2007, mais de 22 mil profissionais foram beneficiados com oportunidades de formação continuada. E, para o biênio 2009/2010, serão disponibilizadas 19.270 vagas em três cursos, um de graduação em licenciatura especial, outro em complementação da formação de docentes graduados não licenciados e o terceiro em licenciatura especial para docentes com licenciatura, mas que atuam em área diferente da sua formação. Estes cursos têm o formato interinstitucional, ou seja, capacitações promovidas pela Secretaria de Educação conjuntamente com Instituições de Ensino Superior – IES.

Relata vários desafios a serem enfrentados para a efetiva concretização de uma política de valorização do magistério, dentre os principais, o quantitativo insuficiente de professores, a atuação na educação básica em áreas para os quais não estão habilitados ou sem formação superior, a inadequação dos currículos de formação de professores e das universidades de formação de professores, a evasão de professores com licenciaturas em biologia e matemática, além de obstáculos na infra-estrutura interna da Secretaria de Educação.

Inicia, então, os comentários sobre os resultados da avaliação por item sobre os quais esta equipe passa a realizar a análise:

- Inexistência de tratamento sistemático das informações.

A gestora menciona que, num estudo feito pela Secretaria de Educação, uma das dificuldades foi a falta de informação sobre o sistema educacional de forma a melhor subsidiar a efetivação das políticas da educação. Registra que normalmente os conteúdos formativos são elencados a partir dos Parâmetros Curriculares Nacionais, da Base Curricular Comum e do Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE. Acrescenta que o número de equipes de ensino da Secretaria de Ensino – SEDE e das Gerências Regionais é reduzido, tanto nas funções, como nas áreas de conhecimento, para tratar das ações de planejamento, execução, monitoramento e avaliação. Com a elevação da gratificação do técnico de ensino, espera-se superar essa dificuldade. Informa que está em elaboração um cronograma de formação continuada para 2009. A elaboração desse cronograma pode representar o início do cumprimento de parte da recomendação para este item, o que será verificado em processo de monitoramento a ser realizado posteriormente por este Tribunal..

- Inexistência de registros ou banco de dados.

A gestora concorda com a recomendação para a implantação de banco de dados que possibilite registrar as informações detalhadas sobre o histórico de cursos e treinamentos em serviço recebidos pelos professores.



- Inexistência de critérios uniformes.

Os comentários registram que a divulgação e comunicação dos cursos são realizadas por meio da página eletrônica da Secretaria, onde constam os critérios e que a institucionalização da forma de divulgação da página ocorre à medida que os educadores criarem a cultura de consulta ao mesmo. Segundo foi constatado pela equipe de auditoria, a divulgação pela página foi considerada uma boa prática, no entanto, não abrange a totalidade dos cursos ofertados, mas os cursos no formato interinstitucional. A gestão já iniciou a elaboração de uma instrução que normatiza a participação dos educadores nos diferentes formatos de formação.

- Deficiências na estrutura administrativa e no processo de coordenação das ações.

A atual gestão reconhece as lacunas existentes por profissionais das áreas de conhecimentos afins, já realizou seleções para as equipes e está em fase de estruturação de uma nova seleção para as equipes de ensino central e regional, além de terem sido criadas vagas para técnico de planejamento e acompanhamento das ações a serem realizadas. Também foi adquirida uma nova sede da Secretaria de Educação na Várzea para tender às demandas atuais.

- Inexistência de acompanhamento do cumprimento das horas-aula atividades.

A gestora informa que a SEDE constituiu uma comissão para elaborar minuta de instrução normativa para orientar os procedimentos de operacionalização das horas-aula atividades e após a instrução será criada comissão de monitoramento e avaliação do cumprimento das mesmas. Estas atividades podem representar o início de atendimento da recomendação para este item a ser verificado no monitoramento.

- Baixas condições para participação de professores.

Em relação a este item, também já se iniciou o atendimento da recomendação, pois segundo a gestora, já foi enviada à Assembléia Legislativa uma proposta para atualização dos valores das bolsas de capacitação.

- Dificuldades para o acompanhamento operacional, orçamentário e financeiro.

A gestora informa a elaboração de Plano de Trabalho Anual - PTA para 2009 contemplando a distribuição de recursos financeiros por atividade e a adoção de modelo de plano de cursos com os conteúdos a serem abordados. É importante acrescentar que as informações do PTA constituem um formato sintético de instrumentalizar o orçamento. É necessário ainda estabelecer formas de acompanhamento operacional e gerencial, orçamentário e financeiro no formato analítico, como descrito no item 4.1.1. (fls. 39 e ss) deste relatório, contemplando o PPA e LOA, além do acompanhamento pelo E-Fisco das ações de formação.

- Ausência de acompanhamento dos resultados.

Os comentários registram a existência de uma proposta de acompanhamento com retorno aos professores por meio de socialização de experiências exitosas das produções dos alunos e dos conteúdos abordados nas formações continuadas. Partindo do pressuposto que o processo ensino-aprendizagem deve se pautar por uma avaliação integral, o item identificado



pela auditoria faz referência ao acompanhamento dos resultados na melhoria da atuação pedagógica, que, de forma complementar ao foco no aluno, tem foco na atuação do professor. Hoje não há acompanhamento que indique se as competências profissionais dos professores estão sendo adquiridas ou não. Assim a socialização de experiências exitosas pode contribuir com a atuação pedagógica dos professores, mas de forma isolada pode não avaliar se as competências estão sendo adquiridas e colocadas em prática por toda a equipe docente.

- Ausência de consolidação e socialização dos resultados.

Registra-se nos comentários que a GEIF já está realizando a sistematização dos resultados da formação continuada e que acata a sugestão de criar mecanismos de interação com os professores participantes das capacitações para a socialização desses resultados. Também relata que em 2009 foi constituída uma comissão para análise das experiências bem sucedidas.

Os comentários elaborados pelo gestor não suscitam alterações no relatório e agregam informações acerca do planejamento e início de várias ações referentes aos achados da avaliação. Ficam mantidos assim os resultados da auditoria e as respectivas recomendações.

Capítulo 8 - Conclusão

A auditoria foi orientada por dois objetivos: i) avaliar se a Secretaria de Educação está se instrumentalizando, de forma institucional e operacional, para o atendimento das necessidades de formação de professores do Ensino Fundamental, controle dos recursos aplicados nessas ações e disponibilização dos produtos necessários ao alcance de suas metas; e ii) perceber os resultados produzidos na agregação de conhecimentos pelo professor e na melhoria do seu planejamento e prática pedagógicos.

A auditoria subdividiu sua análise em três questões para a avaliação das ações de capacitação continuada. A primeira examinou se 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. A segunda analisou se existem adequados sistemas de controle orçamentário/financeiro, operacional e de monitoramento das ações de formação de professores implementadas. Por fim, a terceira questão buscou verificar se as ações de formação de professores implementadas foram úteis/benéficas para o aprimoramento da prática didático-pedagógica dos profissionais em sala de aula.

Os principais achados da auditoria foram relacionados: a) Inexistência de tratamento sistemático das informações; b) Inexistência de registros ou banco de dados; c) Dispersão das ações de formação continuada de professores nos instrumentos de planejamento; d) Inexistência de critérios uniformes e normatizados para divulgação dos cursos, distribuição das vagas, seleção dos beneficiários e de participação no curso nas capacitações referentes à formação continuada promovida pela SE; e) Deficiências na estrutura administrativa e no processo de coordenação das ações de formação continuada; f) Inexistência de acompanhamento do cumprimento das horas-aula atividades; g) Baixas condições para participação de professores nas capacitações continuadas; h) Dificuldades para o acompanhamento operacional, orçamentário e financeiro; i) Ausência de acompanhamento dos resultados; j) Ausência de consolidação e socialização dos resultados; j) Ausência de sistematização na disseminação dos conteúdos e por último, k) A percepção positiva dos professores quanto ao atendimento das necessidades pedagógicas, à melhoria das habilidades e conhecimentos, da qualidade de trabalho e da atuação pedagógica em sala de aula, do planejamento das atividades docentes na escola e na disseminação dos conhecimentos adquiridos para outros docentes proporcionados pelos cursos de formação.

Esses aspectos demonstram que existem oportunidades de melhoria tanto em aspectos operacionais da ação, como em questões estratégicas. O enfrentamento dessas dificuldades é condição essencial para que os objetivos gerais dos programas de capacitação continuada do ensino fundamental sejam alcançados.

Para tanto é importante que a secretaria de educação, se engaje no processo de ajustes, envidando esforços para combater as fraquezas e ameaças enfrentadas pelos programas de capacitação continuada do ensino fundamental.

Espera-se que este relatório seja um instrumento para nortear tais ajustes e que a implementação das recomendações aqui apresentadas contribua para tornar as ações mais efetivas, ampliando os níveis de qualidade da educação e proporcionando resultados de avaliação do ensino em patamares bem superiores ao ora apresentado.



Capítulo 9 - Proposta de encaminhamento

Diante do exposto e visando a contribuir para o aperfeiçoamento das ações de formação continuada de professores do ensino fundamental, inseridas na Ação Ensino Fundamental de Qualidade, Programa Acesso à Educação Básica de Qualidade, da Secretaria de Educação do Governo do Estado de Pernambuco, propomos o encaminhamento das deliberações que seguem.

Determina-se à Secretaria de Educação:

- Remeter a este Tribunal de Contas, no prazo de 60 (sessenta) dias, plano de ação contendo as ações, o cronograma e os responsáveis para implementar as recomendações prolatadas, conforme Resolução TC 02/2005.

Determina-se à Diretoria de Plenário deste Tribunal:

- Encaminhar cópias desta decisão e do Relatório de Auditoria à Secretaria de Educação do Estado e à Secretaria Especial da Controladoria Geral do Estado;
- Encaminhar cópia desta decisão ao Departamento de Controle Estadual para subsidiar o julgamento da prestação ou tomada de contas, na forma dos artigos 6º e 8º da Resolução TC nº 014/2004;
- Encaminhar este processo à Coordenadoria de Controle Externo para a realização de monitoramento.

Recomenda-se à Secretaria de Educação:

- Realizar levantamento das necessidades de estrutura administrativa (pessoal, instalações físicas, instrumentos de informática) da Gerência de Políticas Educacionais de Educação Infantil e Ensino Fundamental – GEIF, definindo metas para o atendimento dessas necessidades;
- Realizar levantamento e avaliação dos procedimentos de coordenação das ações de formação da Gerência de Políticas Educacionais de Educação Infantil e Ensino Fundamental – GEIF, de forma a acompanhar os indicadores da função docente no Estado;
- Proceder à atualização dos valores pagos a título de bolsas de capacitação, trazendo-os para a realidade atual;
- Efetuar os pagamentos das bolsas de capacitação em tempo hábil, possibilitando a participação dos professores nas formações;
- Realizar capacitação periódica nos sistemas de planejamento e execução orçamentária, dos servidores envolvidos na gestão orçamentária e financeira, de forma a garantir a classificação correta das despesas.

Recomenda-se à Secretaria Executiva de Desenvolvimento da Educação - SEDE:

- Criar uma política de capacitação continuada de professores e equipes pedagógicas que estabeleça: 1) Consolidação das informações referentes às

- necessidades de capacitação; 2) Calendário anual de formação; 3) Acompanhamento e avaliação do atendimento às necessidades de capacitação;
- Implantar banco de dados que possibilite registrar as informações detalhadas sobre o histórico de cursos de formação recebidos pelos professores;
 - Definir e normatizar as regras, critérios e compromissos das partes para a divulgação dos cursos, distribuição das vagas, seleção de beneficiários e participação nos diversos formatos de formação continuada;
 - Proceder ao levantamento e avaliar o cumprimento das horas-aula atividade, previstas no inciso II do art.16 da Lei Nº 11.329/1996-Estatuto do Magistério Público, dos professores que atuam no ensino fundamental;
 - Disponibilizar informações que permitam o acompanhamento gerencial e social dos recursos aplicados nas formações continuadas. Observar critérios, itens de gasto, formato da formação, cursos de formação prioritários para a Secretaria, carga horária, local onde os recursos foram aplicados ou local de origem dos professores cursistas (escola, GRE, RD), entre outros;
 - Definir modelo de plano de curso para as formações continuadas com conteúdo mínimo padrão a ser definido e exigido pela SEDE;
 - Instituir formas de acompanhamento dos resultados na melhoria da atuação pedagógica do professor;
 - Definir regras e critérios, de forma participativa, para o controle e avaliação dos diversos formatos de formação continuada (incluir objetivo das capacitações e avaliação das competências dos professores participantes);
 - Instituir acompanhamento da realização das atividades técnico-pedagógicas nas escolas e na gestão do ensino fundamental;
 - Consolidar e registrar os resultados das avaliações das formações;
 - Criar mecanismos de interação com os professores participantes após as capacitações, divulgando os resultados das avaliações e definindo formas de aperfeiçoamento da formação;
 - Definir regras, critérios e formas de disseminação dos conteúdos ministrados nos cursos para os professores não participantes dos diversos formatos de formação continuada;
 - Acompanhar e avaliar a quantidade e a qualidade das formas de disseminação, nas escolas, para os professores não participantes;
 - Criar mecanismos para estimular o papel do professor formador e do professor multiplicador;
 - Adotar indicadores de desempenho, a exemplo dos sugeridos pela equipe de auditoria;
 - Definir, através de instrumento eficaz, as atribuições de todos os atores responsáveis pelo sistema de informações que alimentará os indicadores de desempenho.

Recomenda-se à SPA – Superintendência de Planejamento e Avaliação:

- Inserir, quando da elaboração dos instrumentos de planejamento governamental (PPA, LDO e LOA), os projetos e atividades relativos à formação de professores do ensino fundamental de forma mais clara para que se possa identificar e acompanhar com mais transparência a execução orçamentária.



Recife, 28 de janeiro de 2009.

Hélio Codeceira Júnior
Técnico de Inspeção de Obras Públicas
(Coordenador)

Lídia Maria Lopes Pereira da Silva
Auditora das Contas Públicas

Wirla Cavalcanti Revoredo Lima
Técnica de Auditoria das Contas Públicas



Apêndice – Aspectos orçamentários

A análise da execução financeira foi baseada nos sistemas financeiros utilizados pelo Estado de Pernambuco, a saber: SIAFEM 2004, SIAFEM 2005, SIAFEM 2006, SIAFEM 2007 e E-Fisco 2008. Na tabela seguinte, podem-se visualizar as despesas liquidadas relacionadas com capacitação em todos os níveis de ensino (por elementos de gasto):

Tabela 01 – Despesas liquidadas por elemento de gasto – Capacitação – todos os níveis de ensino

Conta	Descrição ^a	2004	2005	2006	2007	2008 (até 30/06/08)
331901661	Remuneração Horas-Aula/Atividade				22.238,00	6.611,05
333901403	Bolsa de capacitação - Secretaria de Educação - Lei nº 11.461/97	15.479.667,98	18.481.081,48	22.356.519,51	6.559.122,14	2.730.530,10
333903045	Material técnico para seleção e treinamento					
333903605	Serviços de seleção e treinamento	246.787,45	1.372.980,89			
333903613	Conferências, exposições, espetáculos, congressos, seminários e afins			2.816,67	3.800,00	
333903628	Serviços de seleção e treinamento				15.840,00	5.228,00
333903638	Hora-aula de capacitador - Secretaria de Educação	82.879,45	248.845,51			
333903648	Hora-aula de capacitador - Secretaria de Educação - Lei nº 11.461/97			2.666.929,05	248.950,14	
333903922	Exposições, congressos, conferências e afins			313.625,64	190.470,00	1.690,00
333903928	Seleção, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal	1.522.350,48	7.559.072,37			
333903948	Serviços de seleção e treinamento			6.688.523,78	5.042.410,60	271.422,10
333903965	Apoio ao ensino			6.169.647,99	591.153,50	100.000,00
333913922	Conferências, exposições, espetáculos, congressos, seminários e afins					
333913948	Serviços de seleção e treinamento				152.223,00	
333913965	Apoio ao ensino					
344901403	Bolsa de capacitação - Secretaria de Educação - Lei nº 11.461/97					
344903613	Conferências, exposições, espetáculos, congressos, seminários e afins					
344903628	Serviços de seleção e treinamento e de monitores					
344903648	Hora-aula de capacitação - Secretaria de Educação - Lei nº 11.461/97					
	TOTAL^b	17.331.685,36	27.661.980,25	37.881.620,33	12.401.537,38	3.113.791,25

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM 2004 a 2007);

Avaliação das Ações de Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental - Secretaria de Educação do Estado 63
Auditoria Operacional - Processo TC nº 0805044-2



E-Fisco 2008.

- ^a – As linhas hachureadas com amarelo indicam as despesas cujos elementos de gastos (subelementos) tiveram despesas liquidadas com capacitação.
As linhas sem hachura evidenciam que, apesar de as codificações serem referentes à capacitação, não foram empenhadas, nem liquidadas despesas com capacitação.
As linhas hachureadas com azul indicam elementos de despesa que a própria Secretaria de Educação não considerou como capacitação. Assim, não serão consideradas para fins de cálculo para despesas com capacitação.
As linhas hachureadas com verde evidenciam divergência entre o anexo do Ofício n.º 022 – GFIN (fls.49 a 51) e o constante nos sistemas E-Fisco e SIAFEM. Ao entrar em contato com a Gerência de Execução Financeira, foram reconhecidos tais equívocos. Assim, prevalece os valores constantes do quadro anterior.
- ^b – Os valores já estão ajustados de acordo com a análise feita a seguir

Em outro levantamento, nas tabelas a seguir, podem-se visualizar a lista com o significado dos códigos dos programas e ações (projetos/ atividade) e a execução orçamentária e a financeira por programa e projeto/atividade dos exercícios de 2004 a 2008 (primeiro semestre), relativos à capacitação de professores:

Tabela 02 - Lista com o significado dos códigos dos programas e ações (projetos/ atividade)

Código do Programa	Descrição do Programa	Código da Ação (projeto/ atividade)	Descrição da Ação (projeto/atividade)
0261	Valorização do Profissional da Educação	1077	Qualificação de Profissionais da Educação
0261	Valorização do Profissional da Educação	2130	Ampliação da Licenciatura em Pedagogia para Professores Concursados (PROGRAPE)
0261	Valorização do Profissional da Educação	2137	Implantação de Cursos na Modalidade à Distância e Difusão da Cultura Tecnológica nas Escolas
0267	Correção do Fluxo Escolar - Se Liga, Acelera Pernambuco	1057	Capacitação de Educadores
0334	Programa de Desenvolvimento dos Centros de Ensino Experimental	1365	Valorização de Educadores
0483	Ordenamento e Modernização da Rede Escolar	2254	Atualização dos Profissionais da Educação em Tecnologia
0484	Valorização do Profissional da Educação	2265	Educação de Jovens e Adultos na Perspectiva da Cidadania e do Trabalho
0484	Valorização do Profissional da Educação	2267	Educação Especial de Qualidade como Direito de Todos
0484	Valorização do Profissional da Educação	2268	Educação Infantil de Qualidade com Inclusão Social
0484	Valorização do Profissional da Educação	2270	Ensino Fundamental de Qualidade



Código do Programa	Descrição do Programa	Código da Ação (projeto/atividade)	Descrição da Ação (projeto/atividade)
0484	Valorização do Profissional da Educação	2273	Expansão da Oferta do Ensino de Línguas Estrangeiras, nos Núcleos de Estudos de Línguas
0484	Valorização do Profissional da Educação	2274	Educação no campo para jovens e adultos
0493	Educação em Direitos Humanos	2225	Implantação da Política de Educação em Direitos Humanos, Diversidade e Cidadania na Secretaria de Educação
0493	Educação em Direitos Humanos	2229	Educação Escolar Indígena e Cidadania

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM 2004 a 2007); E-Fisco 2008.

Tabela 03 – Execução orçamentária e financeira – Exercício 2004

Programa ¹	Ação (Projeto / Atividade)	Créditos Consignados ²	Execução Orçamentária ³	Execução Financeira ⁴	% Execução Orçamentária ⁵
0261	1077	4.439.760,00	2.883.165,88	2.876.758,36	64,9%
0267	1057	1.510.000,00	1.481.876,40	1.481.876,40	98,1%
Total		5.949.760,00	4.365.042,28	4.358.634,76	73,4%

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM 2004)

- (1) Os programas e as respectivas ações desta tabela de 2004 referem-se à Unidade Gestora 140101 – Secretaria de Educação e Cultura.
- (2) Créditos consignados = crédito inicial (LOA) + créditos adicionais + transferências recebidas - transferências concedidas.
- (3) Os valores referem-se à Execução Orçamentária Efetiva = valor liquidado no exercício (X) - restos a pagar do exercício (X) cancelados no exercício (X+1).
- (4) 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).
- (5) Percentual da execução orçamentária = execução orçamentária/ créditos consignados.

Tabela 04 – Execução orçamentária e financeira – Exercício 2005

Unidade Gestora (UG)	Programa ¹	Ação (Projeto / Atividade)	Créditos Consignados ²	Execução Orçamentária ³	Execução Financeira ⁴	% Execução Orçamentária ⁵
140101	0261	1077	2.259.680,00	2.102.272,57	2.044.611,84	93,0%
140101	0267	1057	872.000,00	839.711,38	730.714,00	96,3%
140101 ⁶	0334	1365	103.500,00	-	-	-
140108 ⁷	0334	1365	-	78.750,00	78.750,00	76,1%
Total			3.235.180,00	3.020.733,95	2.854.075,84	93,4%

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM 2005);



- (1) Os programas e as respectivas ações desta tabela de 2005 referem-se à Unidade Gestora 140101 – Secretaria de Educação e Cultura e à Unidade Gestora 140108 – Programa de Desenvolvimento dos Centros de Ensino Experimental.
- (2) Créditos consignados = crédito inicial (LOA) + créditos adicionais + transferências recebidas - transferências concedidas.
- (3) Os valores referem-se à Execução Orçamentária Efetiva = valor liquidado no exercício (X) - restos a pagar do exercício (X) cancelados no exercício (X+1).
- (4) 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).
- (5) Percentual da execução orçamentária = execução orçamentária/ créditos consignados.
- (6) A ação (atividade) 1365 teve a dotação inicial prevista na Unidade Gestora 140101 (Secretaria de Educação), porém não houve a respectiva execução orçamentária e financeira.
- (7) Não houve na UG 140108 (Conservatório Pernambucano de Música) a dotação inicial na atividade 1365 do programa 0334. Contudo, houve execução orçamentária e financeira, indicando que ocorreu uma troca de UG (da 140101 para 140108). Salienta-se que, a partir de 2006, a UG 140108 foi incorporada pela 140101.

Tabela 05 – Execução orçamentária e financeira – Exercício 2006

Programa ¹	Ação (Projeto / Atividade)	Créditos Consignados ²	Execução Orçamentária ³	Execução Financeira ⁴	% Execução Orçamentária ⁵
0261	1077	3.399.680,00	2.748.312,08	2.812.380,33	80,8%
0267	1057	170.825,00	140.037,00	249.034,38	82,0%
0334	1365	9.150,00	9.150,00	9.150,00	100,0%
Total		3.579.655,00	2.897.499,08	3.070.564,71	80,9%

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM 2006);

- (1) Os programas e as respectivas ações desta tabela de 2006 referem-se à Unidade Gestora 140101 – Secretaria de Educação e Cultura.
- (2) Créditos consignados = crédito inicial (LOA) + créditos adicionais + transferências recebidas - transferências concedidas.
- (3) Os valores referem-se à Execução Orçamentária Efetiva = valor liquidado no exercício (X) - restos a pagar do exercício (X) cancelados no exercício (X+1).
- (4) 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).
- (5) Percentual da execução orçamentária = execução orçamentária/ créditos consignados.



Tabela 06 – Execução orçamentária e financeira – Exercício 2007

Programa	Ação (Projeto / Atividade)	Créditos Consignados ²	Execução Orçamentária ³	Execução Financeira ⁴	% Execução Orçamentária ⁵
0261	1077	11.554.280,00	10.960.420,59	10.566.329,55	94,9%
0267	1057	800.000,00	360.173,67	357.023,67	45,0%
0334	1365	378.580,00	-	-	0,0%
Total		12.732.860,00	11.320.594,26	10.923.353,22	88,9%

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM 2007);

(1) Os programas e as respectivas ações desta tabela de 2007 referem-se à Unidade Gestora 140101 – Secretaria de Educação e Cultura.

(2) Créditos consignados = crédito inicial (LOA) + créditos adicionais + transferências recebidas - transferências concedidas.

(3) Os valores referem-se à Execução Orçamentária Efetiva = valor liquidado no exercício (X) - restos a pagar do exercício (X) cancelados no exercício (X+1).

(4) 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).

(5) Percentual da execução orçamentária = execução orçamentária/ créditos consignados.

Tabela 07 – Execução orçamentária e financeira – Exercício 2008 – Até 30/06

Programa ¹	Ação (Projeto / Atividade)	Créditos Consignados ²	Execução Orçamentária ³	Execução Financeira ^{4 e 5}	% Execução Orçamentária ⁶
0261	1077	1.375.000,00	479.348,30	830.495,34	34,9%
0261	2130	549.920,00	0,00	0,00	0,0%
0261	2137	150.000,00	0,00	0,00	0,0%
0483	2254	1.000.000,00	135.457,88	135.457,88	13,5%
0484	2265	11.266.159,73	3.092.067,07	1.900.464,56	27,4%
0484	2267	875.915,43	31.229,30	31.229,30	3,6%
0484	2268	2.088.300,00	6.519,32	6.519,32	0,3%
0484	2270 ⁷	5.403.359,39	1.397.339,03	1.393.942,03	25,9%
0484	2273	250.000,00	0,00	0,00	0,0%
0484	2274	576.896,03	89.008,30	81.867,30	15,4%
0493	2225	50.000,00	14.448,42	14.448,42	28,9%
0493	2229	8.039.171,92	839.382,35	839.382,35	10,4%
Total			31.624.722,50	6.084.799,97	5.233.806,50

Fonte: E-Fisco 2008.

(1) Os programas e as respectivas ações desta tabela de 2008 referem-se à Unidade Gestora 140101 – Secretaria de Educação.

(2) Créditos consignados = crédito inicial (LOA) + créditos adicionais + transferências recebidas - transferências concedidas.

(3) Os valores referem-se à Execução Orçamentária Efetiva = valor liquidado no exercício (X) - restos a pagar do exercício (X) cancelados no exercício (X+1).



(4) 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).

(5) O total pago inclui o pagamento das despesas até 30/06/2008 relativas ao exercício de 2008 e ao pagamento dos restos a pagar de 2007 (os quais ocorreram antes de 30/06/2008 para as ações sob análise).

(6) Percentual da execução orçamentária (até 30/06/2008) = execução orçamentária/ créditos consignados.

(7) Nesta atividade, foi expurgado no cálculo o elemento de despesa Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil (319011) a fim de não distorcer a análise. Pois, a partir do exercício de 2008, foram alterados diversos códigos de atividades e projetos, os quais, até o exercício de 2007, não continham elemento de despesa relativo ao pagamento de pessoal para fins de capacitação de professores.