

Tribunal de Contas do Estado do Ceará

Relatório Final de Monitoramento – Auditoria Operacional

Programa Pró - Letramento



“Alfabetizar significa orientar a criança para o domínio da escrita, letrar significa levar ao exercício das práticas sociais de leitura e escrita”. Magna Soares

CONCLUSÃO DO 4º MONITORAMENTO - RELATÓRIO FINAL DE MONITORAMENTO
AUDITORIA OPERACIONAL
PROGRAMA PRÓ-LETRAMENTO

PROCESSO Nº: 04219/2016-9

RELATOR: AUDITOR PAULO CÉSAR DE SOUZA

OBJETIVO: IDENTIFICAR AS MELHORIAS OCORRIDAS NA CONCEPÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E CONTROLE DAS AÇÕES DE CAPACITAÇÃO CONTINUADA DOS PROFESSORES DO ENSINO FUNDAMENTAL, TENDO EM VISTA AS RECOMENDAÇÕES EXARADAS NA RESOLUÇÃO Nº 1679/2016 – PLENÁRIO.

PERÍODO ABRANGIDO PELO MONITORAMENTO: 2016/2017

PERÍODO DE CONCLUSÃO DO QUARTO MONITORAMENTO: JULHO/2017

COMPOSIÇÃO DA EQUIPE:

SERVIDORES

JOSÉ RICARDO MOREIRA DIAS
GIOVANNA AUGUSTA MOURA ADJAFRE

LOTAÇÃO

GERÊNCIA DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS

ENTIDADE: SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ – SEDUC

RESPONSÁVEL: SECRETÁRIO DA EDUCAÇÃO

Agradecimentos

Cabe agradecer à Secretaria da Educação do Estado do Ceará – SEDUC, pelo apoio oferecido à equipe de auditoria na prestação de informações e apresentação de documentos necessários ao desenvolvimento dos trabalhos, que se deu de forma cordial e irrestrita.

LISTA DE SIGLAS

- AOP** – Auditoria Operacional
- ASTIN** – Assessoria de Tecnologia da Informação
- CECOM** – Célula de Cooperação com os Municípios
- CREDEs** – Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação
- MAIS PAIC** – Programa Aprendizagem na Idade Certa
- MEC** – Ministério da Educação
- PAIC** – Programa Alfabetização na Idade Certa
- PAR** – Planos de Ações Articuladas
- PNE** – Plano Nacional de Educação
- SAAP** – Sistema de Acompanhamento das Ações do PAIC
- SEB** – Secretaria de Educação Básica
- SEDUC** – Secretaria da Educação do Estado do Ceará
- SEEB** – Secretaria de Educação à Distância
- SIMEC** – Sistema Integrado de Planejamento Orçamento e Finanças
- SMEs** – Secretarias Municipais de Educação
- TCE/CE** – Tribunal de Contas do Estado do Ceará
- TCU** – Tribunal de Contas da União
- UNDIME** – União dos Dirigentes Municipais e Educação do Ceará

LISTA DE QUADROS

Quadro I – Situação de implementação das deliberações - 4º monitoramento (parcial)

Quadro II – Cronograma de implementação das atividades decorrentes da Resolução nº 1679/2016

Quadro III – Recomendações X Medidas a serem implementadas

Quadro IV – Situação de implementação das deliberações - 1º monitoramento

Quadro V – Recomendações X situação encontrada

Quadro VI – Situação de implementação das deliberações aplicáveis ao PAIC - Resolução nº 643/2011

Quadro VII – Situação de implementação da deliberação - 3º monitoramento

Quadro VIII – Atividades programadas pela SEDUC

Quadro IX – Situação de implementação das deliberações - 4º monitoramento

Quadro X – Situação de implementação das deliberações – monitoramento final

SUMÁRIO

1	CONSIDERAÇÕES INICIAIS	07
2	DO QUARTO MONITORAMENTO	09
2.1	Análise consubstanciada no Relatório de Monitoramento nº 001/2017	10
2.2.1	Da implementação da Recomendação I.....	10
2.2.2	Da não implementação da Recomendação II.....	11
2.2	Continuidade do Quarto Monitoramento - análise conclusiva acerca da implementação da Recomendação II.....	12
3	DO MONITORAMENTO FINAL	15
3.1	Da Auditoria Operacional e respectivas recomendações	15
3.2	Síntese dos monitoramentos realizados	19
3.2.1	Primeiro monitoramento	19
3.2.2	Segundo monitoramento	20
3.2.3	Terceiro monitoramento	23
3.2.4	Quarto monitoramento	26
3.3	Síntese das medidas adotadas x grau de implementação	27
3.4	Benefícios decorrentes da implementação das recomendações	30
4	CONCLUSÃO	35
5	PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO	37



1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Inicialmente, em razão de peculiaridades inerentes a este processo, convém consignar algumas considerações acerca da instrução dos presentes autos.

Quando da realização do quarto monitoramento, em dezembro/2016, que amparou-se em visita técnica à SEDUC, em 06/12/2016, e nas informações adicionais apresentadas pelo Exm^o Sr. Secretário da Educação, Sr. Antônio Idilvan de Lima Alencar, às fls. 166/193, esta Gerência deixou assente no Relatório de Monitoramento nº 001/2017 (fls. 200/209), quanto à implementação das recomendações remanescentes do terceiro monitoramento, que:

Quadro I Situação de implementação das deliberações - 4^o monitoramento (parcial)

RECOMENDAÇÕES	SITUAÇÃO
I. Que a SEDUC disponibilize apoio técnico às SMEs para implementação de banco de dados com informações atualizadas sobre a participação dos cursos e treinamentos recebidos em serviços pelos professores, observando se o conteúdo dos cursos ofertados atendem as suas necessidades, otimizando os recursos aplicados na capacitação dos professores, mediante o aperfeiçoamento do Sistema de Acompanhamento das Ações do PAIC – SAAP.	Implementada
II. Que a SEDUC demonstre que promoveu a difusão das funcionalidades do referido Sistema aos municípios como forma de implementação do controle contínuo e concomitante necessários ao planejamento das ações de formação dos professores do ensino fundamental pelos municípios.	Em implementação

Fonte: Elaboração própria

Ocorre que o Secretário, antecipando-se à manifestação deste órgão técnico, ao enviar as citadas informações adicionais (fls.166/193), justificou (fls. 180/181) a não implementação da segunda recomendação, que trata da difusão aos municípios da nova funcionalidade do SAAP – Sistema de Acompanhamento das Ações do PAIC, programada para ocorrer até novembro/2016.

Arguiu aquela autoridade que a maioria das equipes das secretarias municipais de educação seriam alteradas considerando que as eleições promoveram a renovação de 76,09% dos prefeitos, o que tornaria infrutífero todo o esforço da SEDUC quanto à capacitação naquele momento.

Indo mais além, foi apresentado pelo Secretário um novo cronograma (fl. 181) para implementação das atividades que constavam da Resolução nº 1679/2016 (fls.136/137), proveniente do terceiro monitoramento, a saber:

Quadro II
Cronograma de implementação das atividades decorrentes da Resolução nº
1679/2016

Nº	Atividades	fev/17	mar/17
1	Encontro de formação para os gerentes regionais e municipais do MAIS PAIC (Demonstração do sistema aos municípios)	X	
2	Avaliação da utilização do sistema	X	
3	Envio de comprovação ao Tribunal de Contas do Ceará		X

Fonte: SEDUC

Diante dos fatos, a Gerência de Avaliação de Políticas Públicas reputou como justificada a reprogramação das atividades de disseminação para o início de 2017, tendo em vista a proximidade do final das gestões municipais, como forma de imprimir maior efetividade ao repasse das informações.

Ademais, considerando que a SEDUC já havia apresentado novo cronograma para a realização das atividades, opinou-se pela dispensa da apresentação de novo plano de ação, adotando-se como tal o quadro de fl. 181.

Então, na prática, o que houve foi uma interrupção do quarto monitoramento, tendo sido concedido prazo de até 31/03/2017 para comprovação perante este Tribunal acerca da implementação integral da recomendação quanto à difusão das funcionalidades do SAAP, conforme Despacho Singular nº 534/2017 (fl. 211).

Pelo presente expediente, retoma-se a instrução do feito mediante a conclusão do quarto monitoramento, nos termos que se seguem.

Impende salientar, ainda, que a conclusão do quarto monitoramento coincide com a finalização da atividade de monitoramento por parte desta Gerência, motivo pelo qual lavra-se, na oportunidade, o relatório final de monitoramento, nos termos da Subseção X da Resolução Administrativa nº 10/2015 deste Tribunal:

Art. 25 O Relatório Final de Monitoramento deverá conter a síntese de todas as medidas adotadas, com a indicação do grau de implementação das recomendações e/ou determinações aprovadas pelo Tribunal, e demonstrar, analiticamente, o benefício efetivo decorrente dessa implementação.

.....
Art. 27 A deliberação do Tribunal acerca do Relatório Final de Monitoramento encerrará o ciclo da respectiva Auditoria Operacional.

Art. 28 Após aprovação pelo Plenário, os processos de monitoramento serão apensados ao processo inicial da auditoria operacional

2. DO QUARTO MONITORAMENTO

Objeto de deliberação do Pleno desta Corte de Contas, Resolução nº 1670/2016 (fls. 136/137), e posteriormente do Conselheiro Substituto Paulo César, relator do processo – Despacho Singular nº 3516/2016 (fl. 151), o quarto monitoramento da Auditoria Operacional do Programa Pró-Letramento teve como objetivo verificar o grau de implementação das recomendações relacionadas à deficiência no acompanhamento e controle dos cursos de formação continuada dos professores do ensino fundamental pelos municípios, a partir das atividades programadas pela própria SEDUC (ações e estratégias) que constam do Plano de Ação (fl. 141), e se encontram a seguir consolidadas:

Quadro III Recomendações X Medidas a serem implementadas

RECOMENDAÇÕES	MEDIDAS A SEREM IMPLEMENTADAS	PRAZO P/IMPLEMENTAÇÃO
Questão - Qual o grau de implementação das recomendações relacionadas à deficiência no acompanhamento e controle dos cursos de formação continuada dos professores do ensino fundamental pelos municípios?		
I. Que a SEDUC disponibilize apoio técnico às SMEs para implementação de banco de dados com informações atualizadas sobre a participação dos cursos e treinamentos recebidos em serviços pelos professores, observando se o conteúdo dos cursos ofertados atendem as suas necessidades, otimizando os recursos aplicados na capacitação dos professores, mediante o aperfeiçoamento do Sistema de Acompanhamento das Ações do PAIC – SAAP.	<ul style="list-style-type: none"> • Traçar metas para o aperfeiçoamento da tela do SAAP, mediante reunião com os técnicos responsáveis pelo SAAP • Coleta de dados para o aperfeiçoamento da tela do SAAP, mediante o 1) envio de e-mail para orientadores e gestores regionais; e 2) reunião com os coordenadores dos eixo do MAIS PAIC • Aperfeiçoar e implementar a tela <i>Formação do PAIC</i> já existente no SAAP 	Até Agosto/2016
II. Que a SEDUC demonstre que promoveu a difusão das funcionalidades do referido Sistema aos municípios como forma de implementação do controle contínuo e concomitante necessários ao planejamento das ações de formação dos professores do ensino fundamental pelos municípios.	<ul style="list-style-type: none"> • Dar maior visibilidade do SAAP ao gestores municipais, mediante participação na reunião da UNDIME • Dar maior visibilidade do SAAP ao gestores regionais, mediante a participação no Fórum da CECOM • Fortalecer as equipes regionais e municipais, mediante a realização de encontro de formação para os gerentes regionais e municipais do MAIS PAIC (Demonstração do sistema aos municípios) • Verificar a eficácia da nova 	Até novembro/2016

RECOMENDAÇÕES	MEDIDAS A SEREM IMPLEMENTADAS	PRAZO P/IMPLEMENTAÇÃO
	plataforma, mediante avaliação da utilização do sistema <ul style="list-style-type: none"> • Garantir transparência e resultados da implementação; mediante o envio de comprovação ao Tribunal de Contas do Ceará. 	

Fonte: Elaboração própria

2.1. ANÁLISE CONSUBSTANCIADA NO RELATÓRIO DE MONITORAMENTO Nº 001/2017 (fls. 200/209)

2.1.1. DA IMPLEMENTAÇÃO DA RECOMENDAÇÃO I

Recomendação I - Que a SEDUC disponibilize apoio técnico às SMEs para implementação de banco de dados com informações atualizadas sobre a participação dos cursos e treinamentos recebidos em serviços pelos professores, observando se o conteúdo dos cursos ofertados atendem as suas necessidades, otimizando os recursos aplicados na capacitação dos professores, mediante o aperfeiçoamento do Sistema de Acompanhamento das Ações do PAIC – SAAP.

Quando da manifestação exarada no Relatório de Monitoramento nº 001/2017 (fls.200/209), de janeiro/2017, referente ao quarto monitoramento parcial, a Gerência de Avaliação de Políticas Públicas asseverou que a inspeção realizada em 06/12/2016 permitiu atestar *in loco* a inserção de módulo específico no SAAP – Sistema de Acompanhamento das Ações do PAIC visando o acompanhamento e controle da oferta dos cursos de formação continuada dos professores do ensino fundamental pelos municípios.

Somando-se à visita técnica, o Orientador da Célula de Apoio à Gestão Municipal, Sr. João Jacinto Pereira Filho, apresentou informações adicionais (fl. 188) mediante as quais foi possível demonstrar que o Relatório *Quantitativo de Eventos por Participantes no Ano*, extraído do SAAP (exemplo à fl. 193), permite identificar, por município, os treinamentos realizados por cada professor, com indicação de datas e carga horária.

Avançando na proposta de melhoria apresentada por este Tribunal, informou que “(...) além das formações municipais, o sistema já dispõe de tela para inserção de dados para as formações regionais.”

E continuou:

O objetivo dessa tela é obtermos informações quanto à frequência e avaliação das formações que são realizadas nas Macrorregiões. Atualmente quem alimenta esses dados no SAAP são os gerentes regionais do MAIS PAIC nas CREDES que sediam o encontro da formação.

Finalizando, juntou cópias exemplificativas dos referidos relatórios de frequência e avaliação (fls. 189/192).

A par de todas as evidências, concluiu esta Gerência naquela oportunidade:

(...) é possível atestar a significativa evolução nas funcionalidades do SAAP desde o último monitoramento, ocorrido em abril/2016, para sanar a fragilidade detectada desde a auditoria realizada em 2008, qual seja, ***Insuficiência de informações para planejamento das ações de formação de professores do ensino fundamental pelos municípios***, que ocasionava: 1) superposição de cursos ofertados concomitantemente e com conteúdo semelhantes; e 2) desmotivação dos cursistas para participar de cursos com o mesmo conteúdo.

Portanto, concluiu-se pela **implementação da Recomendação I**.

2.1.2. DA NÃO IMPLEMENTAÇÃO DA RECOMENDAÇÃO II

Recomendação II - *Que a SEDUC demonstre que promoveu a difusão das funcionalidades do referido Sistema aos municípios como forma de implementação do controle contínuo e concomitante necessários ao planejamento das ações de formação dos professores do ensino fundamental pelos municípios*

Para a implementação da Recomendação II, a SEDUC havia previsto no Plano de Ação decorrente do terceiro monitoramento (fls. 140/142), a realização de 05 (cinco) atividades para a difusão da nova funcionalidade:

- Dar maior visibilidade do SAAP aos gestores municipais, mediante participação na reunião da UNDIME
- Dar maior visibilidade do SAAP aos gestores regionais, mediante a participação no Fórum da CECOM
- Fortalecer as equipes regionais e municipais, mediante a realização de encontro de formação para os gerentes regionais e municipais do MAIS PAIC (Demonstração do sistema aos municípios)
- Verificar a eficácia da nova plataforma, mediante avaliação da utilização do sistema
- Garantir transparência e resultados da implementação; mediante o envio de comprovação ao Tribunal de Contas do Ceará.

Durante a realização do quarto monitoramento, ocorrido em dezembro/2016, restou comprovada apenas a ***Participação na reunião da UNDIME***, mediante apresentação de ato convocatório e lista de presença da 5ª Reunião Mensal da União dos Dirigentes Municipais e Educação do Ceará – UNDIME/CE (vide fls.172/179), ocorrida em

27/10/2016, no Centro Administrativo do Cambeba, em que um dos tópicos discutidos foi “*novidades no SAAP*”, ao encargo da COPEM – Coordenadoria de Cooperação dos Municípios da SEDUC.

No tocante à ***Participação no Fórum da CECOM*** – Células de Cooperação com os Municípios, unidade integrante da estrutura das 20 (vinte) CREDEs – Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação, não foi, **naquela oportunidade**, comprovada ou apresentadas justificativas para a não realização.

As demais atividades, em especial a que diz respeito à ***Fortalecer as equipes regionais e municipais, mediante a realização de Encontro de formação para os gerentes regionais e municipais do MAIS PAIC (Demonstração do sistema aos municípios)***, não foram realizadas.

Com arrimo na solicitação apresentada pela SEDUC para postergação do prazo fixado para a implementação das 03 (três) atividades remanescentes, sob a justificativa da renovação das equipes das secretarias municipais de educação em virtude das eleições municipais de 2016, a relatoria do processo fixou o prazo de até **31/03/2017** para comprovação do cumprimento integral da ação – **Despacho Singular nº 534/2017** (fl. 211), o que gerou o sobrestamento do quarto monitoramento.

2.2. CONTINUIDADE DO QUARTO MONITORAMENTO - ANÁLISE CONCLUSIVA ACERCA DA IMPLEMENTAÇÃO DA RECOMENDAÇÃO II

Findo o prazo fixado, esta unidade técnica prossegue a instrução do feito, passando a analisar o atendimento integral da recomendação em tela a partir das atividades reprogramadas pela SEDUC conforme **Quadro II** anterior.

Mediante o Ofício GAB nº 1052/17 (fl. 214), de 08/03/2017, a Secretária da Educação em exercício, Sra. Márcia Oliveira Cavalcante Campos, encaminhou as informações prestadas pela Coordenação de Cooperação com os Municípios – COPEM (fls.215/236) com o intuito de comprovar a difusão das funcionalidades do SAAP aos municípios, objetivo maior da recomendação em destaque.

Como comprovação da realização, em fevereiro/2017, do Encontro de Formação do Sistema de Acompanhamento as Ações do Mais PAIC – SAAP para os gerentes regionais e municipais do MAIS PAIC (demonstração do sistema aos municípios),

encaminhou cópia do ofício enviado as CREDEs, das frequências dos participantes e avaliação consolidada do referido evento (fls. 217/234)

Atesta o Sr. João Jacinto Pereira Filho, Orientador da Célula de Apoio à Gestão Municipal, que (fl.216):

Foram convidados para esse momento os 20 Gerentes Regionais das Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação – CREDE e 183 Gerentes Municipais e/ou Técnicos das SME. Estiveram presentes representantes de 13 CREDEs e 160 Municípios entre Gerentes Municipais e Técnicos das SME.

Conforme planejado no Plano de Ação foi apresentado o aperfeiçoamento da tela “Formação Municipal: Frequência e Avaliação” do Sistema de Acompanhamento das Ações do MAIS PAIC – SAAP com o objetivo de oferecer suporte técnico para os usuários do sistema, fortalecendo as equipes regionais e municipais.

Ainda que extemporânea, também foi comprovada a realização, nos dias 01 e 02/09/2016 (vide fls.235/236), do **2º Fórum das CECOM** (Célula de Cooperação com os Municípios), que contou com a presença de representantes das 20 CREDEs, entre orientadores e Gerentes Regionais. Segundo o colaborador, foi apresentado o aperfeiçoamento da tela “Formação do MAIS PAIC” do SAAP com o objetivo de dar maior visibilidade aos gestores regionais.

Portanto, com a comprovação da inserção do tema na reunião da UNDIME/CE e no 2º Fórum da CECOM e, ainda, da realização do Encontro de Formação do Sistema de Acompanhamento as Ações do Mais PAIC – SAAP supre-se integralmente a necessidade de difusão da nova funcionalidade do SAAP, objeto da Recomendação II, considerando que as atividades atingiram 1) o nível mais estratégico (secretários municipais de educação); 2) os gestores regionais integrantes das Células de Cooperação com os Municípios – CECOM de cada uma das 20 (vinte) CREDEs existentes no Estado; bem como 3) aqueles que estão alocados no planejamento e na operacionalização dos treinamentos (usuários do sistema), seja nas secretarias municipais de educação - SMEs, seja nas coordenadorias regionais de desenvolvimento da educação – CREDEs.

Ainda que não tenha havido a participação das 20 (vinte) CREDEs e de técnicos dos 183 (cento e oitenta e três) municípios, a SEDUC promoveu o evento e oportunizou a participação indistinta aos usuários do sistema, motivo pelo qual considera-se a iniciativa plenamente satisfatória para cumprir com o objetivo proposto, qual seja, suprir a deficiência no acompanhamento e controle dos cursos de formação continuada dos

professores do ensino fundamental pelos municípios, diagnosticada em 2008 quando da realização da Auditoria Operacional do Programa Pró-Letramento.

Por fim, ressalte-se que a própria SEDUC havia inserido no Plano de Ação decorrente do terceiro monitoramento a atividade de ***Verificar a eficácia da nova plataforma, mediante avaliação da utilização do sistema.***

À respeito, imperioso destacar que não houve manifestação explícita por parte da SEDUC quanto à avaliação da utilização do sistema, que pressupõe uma verificação posterior ao treinamento realizado em fevereiro/2017, quando os participantes poriam em prática a nova funcionalidade desenvolvida no SAAP e atestariam a sua eficácia quanto ao controle dos cursos de formação continuada ofertados aos docentes.

No entanto, a eficácia do SAAP após o aperfeiçoamento da tela Formação do PAIC já havia sido atestada, *in loco*, por esta Gerência quando da visita realizada à SEDUC em 06/12/2016, o que justificaria, pois, a dispensa da comprovação daquela atividade.

Subsidiariamente, como um indicativo de que a nova funcionalidade implementada contribui para a otimização do controle dos cursos ofertados aos professores, cita-se o formulário de avaliação consolidada do *Encontro de Formação do Sistema de Acompanhamento das Ações do MAIS PAIC – SAAP* (fl. 234). Muito embora a avaliação tenha se referido ao evento e não ao sistema, o item *Aplicabilidade dos temas no município* denota a expectativa do participante quanto à melhoria no desempenho de suas funções a partir da capacitação.

De 115 (cento e quinze) avaliações desse quesito, 96 (noventa e seis) participantes consideraram o conhecimento adquirido satisfatório. Ressalte-se, ainda, alguns comentários que foram destacados pela Célula de Fortalecimento da Gestão Municipal quanto à aplicabilidade do conhecimento adquirido: *“bastante pertinente”*; *“de suma importância”*; *“com certeza será aplicado para melhorar o andamento dos trabalhos no município”*; *“muito trabalho com as frequências, minimizar para sobrar tempo para o pedagógico”*; que corroboram com a percepção desta Unidade Técnica.

Portanto, **atesta-se a implementação integral da Recomendação II**, alvo do quarto monitoramento da Auditoria Operacional do Programa Pró-Letramento.

3. DO MONITORAMENTO FINAL

Nos termos do art. 21 da Resolução Administrativa nº 10/2015, que dispões sobre a auditoria operacional realizada por este TCE/CE, o monitoramento constitui uma das etapas da auditoria operacional e objetiva acompanhar as providências consignadas no Plano de Ação, em resposta às recomendações e/ou determinações exaradas pelo Tribunal, assim como aferir o benefício decorrente de sua implementação.

Após a realização de 04 (quatro) monitoramentos parciais, este órgão técnico reputa como **integralmente implementadas** as recomendações apontadas por este Tribunal por meio da Resolução nº 369/2009, **lavrada no Processo nº 06024/2008-0**, que trata da Auditoria Operacional do Programa Pro-Letramento, que concentra ações de formação continuada do ensino fundamental em linguagem e matemática, motivo pelo qual consigna-se doravante o Relatório Final de Monitoramento.

Em consonância com o referido normativo, art. 25, o Relatório Final de Monitoramento deverá conter a síntese de todas as medidas adotadas, com a indicação do grau de implementação das recomendações e/ou determinações aprovadas pelo Tribunal, e demonstrar, analiticamente, o benefício efetivo decorrente dessa implementação.

3.1 . DA AUDITORIA OPERACIONAL E RESPECTIVAS RECOMENDAÇÕES

No segundo semestre de 2008, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE/CE realizou Auditoria Operacional na função Educação – **Processo nº 06024/2008-0**, tendo sido selecionado o Programa Pró-Letramento.

O Programa Pró-Letramento mostrou-se relevante por se destinar à formação continuada de professores das séries iniciais do ensino fundamental em linguagem e matemática, oferecendo suporte a ação pedagógica desses professores, de modo a elevar a qualidade do ensino de língua portuguesa e matemática.

Nesse sentido a auditoria foi orientada com o objetivo de: a) *avaliar se as Secretarias Municipais de Educação estavam se instrumentalizando, de forma institucional e operacional, para o atendimento das necessidades de formação de professores do Ensino Fundamental;* e b) *verificar os resultados da aplicação dos*

recursos nessas ações e disponibilização dos produtos necessários ao alcance de suas metas, a partir das seguintes 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?

Da análise realizada em 2008, a auditoria diagnosticou:

- Insuficiência de informações para planejamento das ações de formação de professores do ensino fundamental pelos municípios;
- Descumprimento dos critérios estabelecidos pelo Pró-Letramento para participação dos professores tutores e cursistas;
- Dificuldades dos professores cursistas/tutores para participação no Programa
- Deficiência na estrutura administrativa e logística das Secretarias Municipais de Educação quanto ao desempenho das atividades de coordenação das ações do Programa;
- Deficiência na estrutura administrativa quanto ao desempenho das ações de supervisão do Programa;
- Carência de normas e procedimentos para orientar as atividades de monitoramento das ações de formação de professores;

Nos termos da Resolução nº 0369/2009, 14/04/2009, lavrada no Processo nº 06024/2008-0, foram apontadas oportunidades de melhoria de desempenho nos principais processos e produtos do programa, assim como nos instrumentos de controle, na forma das recomendações adiante elencadas e cujo Plano de Ação foi referendado por força da Resolução nº 2629/2009:

I. Oportunidades de melhoria da concepção da ação:

- ✓ que promova a discussão junto à Secretaria de Educação Básica – SEB e a Secretaria de Educação à Distância - SEED, do MEC, que coordena e elabora as normas do Pró-Letramento, sobre os critérios de seleção e indicação dos tutores e a participação de diretores e coordenadores como cursistas, avaliando: a) a necessidade de ajustes nas normas do Programa; b) a inclusão de capacitação

específica para os diretores e coordenadores; e c) a readequação da situação estadual às condições gerais, evitando distorções na avaliação nacional do programa;

- ✓ que a Coordenação Estadual do Programa se articule junto ao MEC e as SMEs no sentido de normatizar as atividades de monitoramento das ações de capacitação, adotando procedimentos e rotinas padronizadas para o desempenho efetivo dessa atividade.

II. Oportunidades de melhoria na implementação da ação:

- ✓ que estabeleça pacto de cooperação técnica com às SMEs no sentido de melhorar a infraestrutura e apoio logístico necessários ao desempenho das atividades do Pró-letramento, possibilitando maior eficiência do Programa;
- ✓ que promova e estimule os municípios que não possuem iniciativas próprias de formação continuada, a adotarem um planejamento anual de capacitação de seus professores e possibilite melhor qualificação do corpo técnico das SMEs;
- ✓ que a Coordenação Estadual e as SMEs se articulem com os diretores e coordenadores pedagógicos, visando a discussão das questões operacionais que têm dificultado a participação dos professores, garantindo, assim maior inclusão e aproveitamento de beneficiários no programa;
- ✓ que a Coordenação Estadual do programa discuta com o MEC e as Universidades sobre os atrasos no pagamento das bolsas e entrega dos certificados, tendo em vista que o saneamento dessas inconsistências, geraria maior credibilidade e satisfação para os tutores e professores cursistas;
- ✓ que a Coordenação Estadual do programa se articule junto aos municípios que não possuem coordenação local, para designar profissional responsável por essas atividades, visando com isso dinamizar as ações de formação; melhorar a organização dos eventos, e ainda possibilitar ao tutor desempenhar exclusivamente suas atividades de orientador do programa;
- ✓ que Coordenação Estadual do programa promova a articulação junto às SMEs que não possuem atividades de supervisão, para instituir unidade ou designar

profissional responsável por essa atividade, para que ocorra melhoria do resultado da atuação pedagógica do professor;

III. Oportunidades de melhoria do controle da ação:

- ✓ que incentive a instituição, em cada SME, de uma unidade responsável pela coordenação das ações de capacitação, promovendo maior efetividade do planejamento;
- ✓ que oriente os gestores municipais à adoção de rotinas para registro sistemático das carências pedagógicas dos professores, buscando o fortalecimento das ações de planejamento das capacitações;
- ✓ que disponibilize apoio técnico às SMEs para implementação de banco de dados com informações atualizadas sobre a participação dos cursos e treinamentos recebidos em serviços pelos professores, observando se o conteúdo dos cursos ofertados atendem as suas necessidades, otimizando os recursos aplicados na capacitação dos professores;
- ✓ que promova e estimule os municípios que não possuem iniciativas próprias de formação continuada, a adotarem um planejamento anual de capacitação de seus professores e possibilite melhor qualificação do corpo técnico das SMEs;
- ✓ que se articule com o MEC para viabilizar treinamento dos técnicos das SMEs sobre o SIMEC de forma que estes passem a acessar e utilizar essa base de dados como ferramenta de gerenciamento e tomada de decisões no planejamento das ações de capacitação.

Ainda em 2009, o Governo do Estado do Ceará implementou o Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC, que substituiu o Programa Pró-Letramento nas ações de capacitação continuada dos professores do ensino fundamental, com impacto direto na recomendações propostas anteriormente por este Tribunal, que foram revistas no primeiro monitoramento à luz do novo modelo delineado em nível nacional.

Importante ressaltar que o PAIC tem como objetivo induzir os municípios cearenses a alfabetizarem os alunos da rede pública até o segundo ano de escolaridade, de modo a garantir a aprendizagem da leitura e escrita até os sete anos de idade. Trata-

se de uma programa bem mais amplo mas que prevê, dentre seus objetivos, a formação continuada dos professores.

3.2. SÍNTESE DOS MONITORAMENTOS REALIZADOS

3.2.1. PRIMEIRO MONITORAMENTO

Após minudente análise, a então Comissão de Auditoria Operacional, responsável à época pelos trabalhos de auditoria operacional, concluiu que das 12 (doze) recomendações decorrentes da avaliação do Programa Pró-Letramento, apenas 05 (cinco) guardavam consonância com as ações relacionadas ao Programa PAIC, em virtude da própria sistemática de adesão ao novo programa, que ocorre diretamente entre o Ministério da Educação e os Municípios, por meio de ações apresentadas nos Planos de Ações Articuladas - PAR de cada município, não cabendo mais à SEDUC imbuir-se no papel da coordenação estadual da maioria das ações propostas.

Em suma, das 05 (cinco) fragilidades identificadas pela auditoria operacional do Programa Pró-Letramento, remanesceu para o PAIC apenas as propostas de melhorias relacionadas à:

- Insuficiência de informações para planejamento das ações de formação de professores do ensino fundamental pelos municípios.

De qualquer forma, nenhuma das recomendações ainda aplicáveis ao PAIC – Programa de Alfabetização na Idade Certa foi considerada implementada quando da realização do primeiro monitoramento, que ocorreu no segundo semestre de 2010, a saber:

Quadro IV
Situação de implementação das deliberações - 1º monitoramento

Recomendações	SITUAÇÃO
Que a SEDUC incentive a instituição, em cada SME, de uma unidade responsável pela coordenação das ações de capacitação, promovendo maior efetividade do planejamento.	Em implementação
Que a SEDUC oriente os gestores municipais à adoção de rotinas para registro sistemático das carências pedagógicas dos professores, buscando o fortalecimento das ações de planejamento das capacitações.	Em implementação
Que a SEDUC disponibilize apoio técnico às SMEs para implementação de banco de dados com informações atualizadas sobre a participação dos cursos e treinamentos recebidos em serviços pelos professores,	Em implementação

observando se o conteúdo dos cursos ofertados atendem as suas necessidades, otimizando os recursos aplicados na capacitação dos professores.	
Que a SEDUC promova e estimule os municípios que não possuem iniciativas próprias de formação continuada, a dotarem um planejamento anual de capacitação de seus professores e possibilite melhor qualificação do corpo técnico das SMEs.	Não Implementada
Que a SEDUC se articule com o MEC para viabilizar treinamento dos técnicos das SMEs sobre o SIMEC de forma que estes passem a acessar e utilizar essa base de dados como ferramenta de gerenciamento e tomada de decisões no planejamento das ações de capacitação	Em implementação

Fonte: Elaboração própria

A descontinuidade do Programa Pró-Letramento ensejou que a Comissão responsável pelos trabalhos sugerisse a concessão de prazo para apresentação de novo Plano de Ação pela SEDUC, sugestão acatada por meio da Resolução nº 0643/2011, de 29/03/2011 (cópia às fls. 73/74).

A Secretária de Educação enviou o novo plano de ação apresentando como prazo para implementação das medidas, o período de agosto/2011 a agosto/2012, aprovado pela Resolução nº 2116/2011.

3.2.2. SEGUNDO MONITORAMENTO

Em novembro de 2012, a Comissão de Auditoria Operacional – AOP concluiu o segundo monitoramento da Auditoria, após aplicação de questionário estruturado junto aos gestores das secretarias municipais de educação – SMEs, selecionados em cada uma das 20 (vinte) CREDEs - Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação, cujo resultado foi:

Quadro V
Recomendações X situação encontrada

RECOMENDAÇÕES DO TCE APÓS O PRIMEIRO MONITORAMENTO	SITUAÇÃO ENCONTRADA PELO SEGUNDO MONITORAMENTO
Que a SEDUC incentive a instituição, em cada SME, de uma unidade responsável pela coordenação das ações de capacitação, promovendo maior efetividade do planejamento.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 65% das SMEs avaliadas receberam orientação da SEDUC para adotarem a Coordenação do PAIC como organismo coordenador das ações de formação continuada dos professores do ensino fundamental; ✓ 100% das SMEs avaliadas instituíram Coordenação para as ações de formação continuada dos professores do ensino fundamental, sendo que 80% adotaram a Coordenação do PAIC e 20% constituíram Coordenação específica;
Que a SEDUC oriente os gestores municipais à adoção de rotinas para registro sistemático	✓ 75% das SMEs avaliadas foram auxiliadas pela SEDUC para formular rotinas para identificar as carências pedagógicas

RECOMENDAÇÕES DO TCE APÓS O PRIMEIRO MONITORAMENTO	SITUAÇÃO ENCONTRADA PELO SEGUNDO MONITORAMENTO
das carências pedagógicas dos professores, buscando o fortalecimento das ações de planejamento das capacitações	dos professores do ensino fundamental; ✓ 85% das SMEs avaliadas adotam rotinas para identificar as carências pedagógicas dos professores do ensino fundamental;
Que a SEDUC disponibilize apoio técnico às SMEs para implementação de banco de dados com informações atualizadas sobre a participação dos cursos e treinamentos recebidos em serviços pelos professores, observando se o conteúdo dos cursos ofertados atendem as suas necessidades, otimizando os recursos aplicados na capacitação dos professores	✓ 95% das SMEs avaliadas não receberam orientação e apoio técnico da SEDUC para implantar e utilizar sistemas informatizados no acompanhamento e controle dos cursos de formação continuada; ✓ 95% das SMEs avaliadas fazem o acompanhamento e controle dos cursos de formação continuada dos professores do ensino fundamental <u>mediante registro manual</u> ;
Que a SEDUC promova e estimule os municípios que não possuem iniciativas próprias de formação continuada, a adotarem um planejamento anual de capacitação de seus professores e possibilite melhor qualificação do corpo técnico das SMEs	✓ 60% das SMEs avaliadas foram auxiliadas pela SEDUC na elaboração do planejamento das ações de capacitação; ✓ 95% das SMEs avaliadas planejam regularmente as ações de capacitação de seus professores do ensino fundamental; ✓ 100% das SMEs avaliadas desenvolvem ações de formação continuada para seus professores do ensino fundamental;
Que a SEDUC se articule com o MEC para viabilizar treinamento dos técnicos das SMEs sobre o SIMEC de forma que estes passem a acessar e utilizar essa base de dados como ferramenta de gerenciamento e tomada de decisão no planejamento das ações de capacitação	✓ 100% das SMEs avaliadas acessam e utilizam o SIMEC; ✓ 80% das SMEs avaliadas utilizam o SIMEC como instrumento para o planejamento das ações de capacitação

Fonte: Elaboração própria

Para fins de avaliação acerca da implementação das referidas recomendações considerou-se o percentual de respostas satisfatórias em, no mínimo, 75% dos questionários aplicados na amostra.

Neste sentido o Quadro II apresenta resumo da situação de implementação das deliberações do TCE/CE à época deste monitoramento, segundo as evidências coletadas.

Quadro VI
Situação de implementação das deliberações aplicáveis ao PAIC - Resolução nº 643/2011

RECOMENDAÇÕES	SITUAÇÃO
Que a SEDUC incentive a instituição, em cada SME, de uma unidade responsável pela coordenação das ações de capacitação, promovendo maior efetividade do planejamento	Implementada
Que a SEDUC oriente os gestores municipais à adoção de rotinas para registro sistemático das carências pedagógicas dos professores, buscando o fortalecimento das ações de planejamento das capacitações	Implementada
Que a SEDUC disponibilize apoio técnico às SMEs para implementação de banco de dados com informações atualizadas sobre a participação dos cursos e treinamentos recebidos em serviços pelos professores, observando se o conteúdo dos cursos ofertados atendem as suas necessidades, otimizando os	Não implementada



recursos aplicados na capacitação dos professores	
Que a SEDUC promova e estimule os municípios que não possuem iniciativas próprias de formação continuada, a adotarem um planejamento anual de capacitação de seus professores e possibilite melhor qualificação do corpo técnico das SMEs	Implementada
Que a SEDUC se articule com o MEC para viabilizar treinamento dos técnicos das SMEs sobre o SIMEC de forma que estes passem a acessar e utilizar essa base de dados como ferramenta de gerenciamento e tomada de decisão no planejamento das ações de capacitação	Implementada

Fonte: Elaboração própria

Verificou-se, pois, que, das 05 (cinco) recomendações, **persistia a deficiência no acompanhamento e controle dos cursos de formação continuada dos professores do ensino fundamental**, que ainda estava sendo realizado de forma manual, colocando em risco “(...) *a boa aplicação do investimento público nessa área, visto que as deficiências dos professores podem não ser efetivamente tratadas*”.

Portanto, considerando a não implementação pela SEDUC da recomendação de **disponibilizar apoio técnico às SMEs para implementação de banco de dados com informações atualizadas sobre a participação dos cursos e treinamentos recebidos em serviços pelos professores, observando se o conteúdo dos cursos ofertados atendem as suas necessidades, otimizando os recursos aplicados na capacitação dos professores**, deliberou o Pleno pela concessão de prazo para elaboração de novo plano de ação por aquela Secretaria, para efetivação da ação de melhoria – Resolução nº 3530/2013 (cópia às fls. 124/126).

Em cumprimento à deliberação do TCE/CE, lavrada no referido decisório, a então Secretária da Educação, Sr^a. Maria Izolda Cela de Arruda Coelho, por meio da Coordenadoria de Cooperação com os Municípios daquela Secretaria, ao invés de apresentar o planejamento das ações, informou que (cópia à fl. 129) desde agosto de 2013, a SEDUC disponibilizou para os municípios um Sistema Informatizado para Acompanhamento das Ações do Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC, que permitiria o acompanhamento on-line de todas ações de capacitação desenvolvidas pelo PAIC nos municípios e escolas.

Tais informações foram objeto de verificação no Terceiro Monitoramento, que passou a ser realizado por esta Gerência de Avaliação de Políticas Públicas, por força da Resolução Administrativa nº 02/2016.

Cabe também ressaltar que a partir do terceiro monitoramento, em decorrência da aprovação da Resolução Administrativa nº 10/2015, foi instaurado o presente processo, específico de monitoramento, e autorizado o arquivamento do Processo nº 06024/2008-0, referente à Auditoria Operacional do Programa Pró-Letramento, nos termos do art. 20, inciso I e II do referido decisório, que contém o primeiro e o segundo monitoramentos.

3.2.3. TERCEIRO MONITORAMENTO

A teor da manifestação da SEDUC de que o SAAP, desde **agosto de 2013**, havia sido disponibilizado aos municípios, o que atenderia plenamente à recomendação proposta pelo TCE/CE (fl. 129), forçoso esclarecer que, desde a realização do primeiro monitoramento, em **2010**, a própria Secretaria já havia informado acerca da implantação do referido Sistema, incluindo um módulo de monitoramento das ações de formação dos professores, disponibilizado a todos os municípios (vide cópia à fl. 52), como sendo a medida corretiva suficiente para sanar a fragilidade apontada.

Ocorre que, a inspeção realizada durante a execução do segundo monitoramento, em **agosto/setembro/2012**, revelou que a fragilidade permanecia haja visto que:

- 95% das SMEs avaliadas **não receberam** orientação e apoio técnico da SEDUC para implantar e utilizar sistemas informatizados no acompanhamento e controle dos cursos de formação continuada;
- 95% das SMEs avaliadas fazem o acompanhamento e controle dos cursos de formação continuada dos professores do ensino fundamental mediante **registro manual**.

Portanto, o terceiro monitoramento da Auditoria Operacional do Programa Pró-Letramento, realizado no período de **abril/maio de 2016**, teve como objetivo verificar o grau de implementação da recomendação remanescente de forma a suprir a *insuficiência de informações para planejamento das ações de formação dos professores do ensino fundamental pelos municípios* (achado de auditoria), que ocasionava: 1) superposição de cursos ofertados concomitantemente e com conteúdo semelhante; e 2) desmotivação dos cursistas para participar de cursos com o mesmo conteúdo.

Recomendação: *Que disponibilize apoio técnico às SMEs para implementação de banco de dados com informações atualizadas sobre a participação dos cursos e treinamentos recebidos em serviços pelos professores, observando se o conteúdo dos cursos ofertados atendem as suas necessidades, otimizando os recursos aplicados na capacitação dos professores.*

Mediante visita técnica realizada na SEDUC em abril/2016 para avaliar a eficácia da funcionalidade disponível no SAAP para otimizar o controle da oferta de capacitação aos professores, foi possível aferir a possibilidade de obtenção apenas dos seguintes dados: data de realização da formação, temáticas trabalhadas, professores **formadores**, carga horária, **quantidade** de participantes (previstos e efetivos), justificativa para as ausências, avaliação sobre os formadores e formandos, avaliação sobre a participação e interação dos cursistas, avaliação dos materiais utilizados, condução didática da formação e resultados obtidos.

As conclusões do terceiro monitoramento encontram-se a seguir reproduzidas:

Percebe-se claramente, no entanto, que a deficiência de informações quanto à participação e ao conteúdo dos cursos de formação recebidos, **por professor cursista (educadores)**, ainda persiste, continuando ser um entrave ao bom planejamento das ações de capacitação pela SEDUC e municípios.

O controle até então estabelecido permite apenas a obtenção de dados relacionados ao professor formador mas não possibilita a aferição de dados **qualitativos** quanto ao professor cursista, como por exemplo, quais os treinamentos que determinado educador já participou.

Tal constatação encontra respaldo no próprio Guia de digitação para o Sistema de Acompanhamento às Ações do PAIC, ora anexado às fls.29/39, onde é possível identificar as informações disponíveis quanto às formações do PAIC (vide fls. 36/36 verso), que não estabelecem qualquer elo de ligação entre os treinamentos e os participantes.

A verificação também foi ratificada pela Assessoria de Tecnologia da Informação – ASTIN da SEDUC, que em resposta à indagação desta Gerência, informou por e-mail (fls.40/41):

A tela **não foi preparada** para registrar as informações dos nomes dos professores que compareceram as formações, atualmente **ela registra apenas quantidades** (número de previstos e número de presentes).

O único campo que registra nome de professor é o campo do professor formador.(grifos nossos).

Portanto, ainda que os municípios estejam utilizando o SAAP de modo efetivo, inserindo os dados de forma contínua, não é possível o acompanhamento e controle dos cursos de formação continuada de seus professores, indispensáveis ao planejamento eficaz das ações e à otimização dos recursos aplicados na capacitação do corpo docente de suas escolas.

Nestes, termos, a avaliação da recomendação remanescente do segundo monitoramento, constante da Resolução nº 3530/2013 (cópia fls. 124/126), apresentou o seguinte resultado:

Quadro VII
Situação de implementação da deliberação - 3º monitoramento

RECOMENDAÇÃO	SITUAÇÃO
Que a SEDUC disponibilize apoio técnico às SMEs para implementação de banco de dados com informações atualizadas sobre a participação dos cursos e treinamentos recebidos em serviços pelos professores, observando se o conteúdo dos cursos ofertados atendem as suas necessidades, otimizando os recursos aplicados na capacitação dos professores	Não implementada

Fonte: Elaboração própria

Neste sentido, a Gerência de Avaliação de Políticas Públicas sugeriu a fixação de prazo improrrogável para: 1) aperfeiçoamento da solução tecnológica nos moldes destacados; e 2) demonstrar a adoção de atividades específicas de disseminação das funcionalidades a serem implantadas no SAAP junto aos municípios.

Decidiu o Pleno – Resolução nº 1679/2016 (fls. 136/137) – pela concessão de prazo para apresentação de Plano de Ação pela SEDUC, desta feita incluindo, além de cronograma, detalhamento de etapas, prazos e os responsáveis identificados por nome, cargo e CPF, para atendimento das seguintes recomendações:

I disponibilize apoio técnico às SMEs para implementação de banco de dados com informações atualizadas sobre a participação dos cursos e treinamentos recebidos em serviços pelos professores, observando se o conteúdo dos cursos ofertados atendem as suas necessidades, otimizando os recursos aplicados na capacitação dos professores”, mediante o aperfeiçoamento do Sistema de Acompanhamento das Ações do PAIC – SAAP;

II demonstre que promoveu a difusão das funcionalidades do referido Sistema aos municípios como forma de implementação do controle contínuo e concomitante necessários ao planejamento das ações de formação dos professores do ensino fundamental pelos municípios;

Em cumprimento à deliberação do TCE/CE lavrada na Resolução nº 1679/2016 (fls. 136/137), de 28/06/2016, o Secretário da Educação, Sr. Antônio Edilvan de Lima Alencar, apresentou Plano de Ação por meio do Ofício GAB. Nº 3237/16 (fls. 139/143),

contendo 09 (nove) atividades a serem realizadas no período de julho a novembro/2016, para integral atendimento às recomendações:

**Quadro VIII
Atividades programadas pela SEDUC**

RECOMENDAÇÃO I	
1	Reunião com os técnicos responsáveis pelo SAAP
2	Enviar e-mail para orientadores e gestores regionais
3	Reunião com os coordenadores dos eixo do MAIS PAIC
4	Desenvolvimento e aperfeiçoamento da tela
RECOMENDAÇÃO II	
5	Participação na reunião da UNDIME
6	Participação no Fórum da CECOM
7	Encontro de formação para os gerentes regionais e municipais do MAIS PAIC (Demonstração do sistema aos municípios)
8	Avaliação da utilização do sistema
9	Envio de comprovação ao Tribunal de Contas do Ceará

Fonte: Elaboração própria

Esta Gerência analisou o documento apresentado por meio da Informação nº 0002/2016 (fls. 147/150), concluindo que:

(...) aquela Secretaria cumpriu rigorosamente a determinação do Tribunal, tendo previsto um total de 09 (nove) ações para implementação em definitivo da recomendação, incluindo desde o aperfeiçoamento do Sistema de Acompanhamento das Ações do PAIC – SAAP até a disponibilização da ferramenta às unidades escolares, culminando com a avaliação da utilização plena do Sistema, merecendo ressaltar a conduta da SEDUC em envolver os orientadores e gerentes regionais desde o início das atividades, com coleta de dados e contribuições, concluindo com a disseminação da nova funcionalidade em eventos relacionados à educação.

O planejamento das ações nos termos propostos pela SEDUC foi devidamente aquiescido pela relatoria do processo, por meio do Despacho Singular nº 3516/2016 (fl. 151), passando a ser objeto do quarto monitoramento.

3.2.4. QUARTO MONITORAMENTO

As informações acerca do quarto monitoramento já foram consignadas nos item 2 do presente relatório, valendo repisar que o mesmo foi realizado em 02 (duas) etapas, pelos motivos sobejamente demonstrados no item 1, apresentando o seguinte resultado para as recomendações constantes da Resolução nº 1670/2016 (fls. 136/137):

**Quadro IX
Situação de implementação das deliberações - 4º monitoramento**

RECOMENDAÇÕES	SITUAÇÃO
I. Que a SEDUC disponibilize apoio técnico às SMEs para implementação de banco de dados com informações atualizadas sobre a participação dos cursos e treinamentos recebidos em serviços pelos professores, observando se o conteúdo dos cursos ofertados atendem as suas necessidades, otimizando os recursos aplicados na capacitação dos professores, mediante o aperfeiçoamento do Sistema de Acompanhamento das Ações do PAIC – SAAP.	Implementada
II. Que a SEDUC demonstre que promoveu a difusão das funcionalidades do referido Sistema aos municípios como forma de implementação do controle contínuo e concomitante necessários ao planejamento das ações de formação dos professores do ensino fundamental pelos municípios.	Implementada

Fonte: Elaboração própria

3.3. SÍNTESE DAS MEDIDAS ADOTADAS X GRAU DE IMPLEMENTAÇÃO

Conforme ressaltado anteriormente, a maioria das recomendações decorrentes da Auditoria Operacional referente ao Programa Pró-Letramento, objeto da Resolução nº 2620/2009, lavrada no Processo nº 06024/2008-0, não mais subsistiu após o primeiro monitoramento em razão da sua descontinuidade e absorção pelo Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC.

Pelo novo desenho, as ações de formação de professores são pactuadas entre o Ministério da Educação e o município motivo pelo qual remanesceram apenas as recomendações relacionadas ao planejamento, acompanhamento e controle das capacitações ofertadas aos professores do ensino fundamental, que continuavam ao encargo da SEDUC.

De qualquer forma, segue quadro-resumo do grau de implementação das 12 (doze) recomendações decorrentes da auditoria operacional:

**Quadro X
Situação de implementação das deliberações – monitoramento final**

RECOMENDAÇÕES	RECOMENDAÇÃO AJUSTADA APÓS O TERCEIRO MONITORAMENTO	GRAU DE IMPLEMENTAÇÃO	AFERIÇÃO
Que incentive a instituição, em cada SME, de uma unidade responsável	-	Implementada	2º monitoramento

pela coordenação das ações de capacitação, promovendo maior efetividade do planejamento			
Que oriente os gestores municipais à adoção de rotinas para registro sistemático das carências pedagógicas dos professores, buscando o fortalecimento das ações de planejamento das capacitações	-	Implementada	2º monitoramento
Que disponibilize apoio técnico às SMEs para implementação de banco de dados com informações atualizadas sobre a participação dos cursos e treinamentos recebidos em serviços pelos professores, observando se o conteúdo dos cursos ofertados atendem as suas necessidades, otimizando os recursos aplicados na capacitação dos professores	Que disponibilize apoio técnico às SMEs para implementação de banco de dados com informações atualizadas sobre a participação dos cursos e treinamentos recebidos em serviços pelos professores, observando se o conteúdo dos cursos ofertados atendem as suas necessidades, otimizando os recursos aplicados na capacitação dos professores, <u>mediante o aperfeiçoamento do Sistema de Acompanhamento das Ações do PAIC – SAAP;</u>	Implementada	4º monitoramento
	Que demonstre a promoção da difusão das funcionalidades do referido Sistema aos Municípios como forma de implementação do controle contínuo e concomitante necessários ao planejamento das ações de formação dos professores do ensino fundamental pelos municípios.	Implementada	4º monitoramento
Que estabeleça pacto de cooperação técnica com às SMEs no sentido de melhorar a infraestrutura e apoio logístico necessários ao desempenho das atividades do Pró-letramento, possibilitando maior eficiência do Programa	-	Não aplicável à SEDUC após o PAIC	1º monitoramento
Que promova e estimule os municípios que não possuem iniciativas próprias de formação continuada, a adotarem um planejamento anual de capacitação de seus professores e possibilite melhor qualificação do corpo técnico das SMEs	-	Implementada	2º monitoramento
Que se articule com o MEC para viabilizar treinamento dos técnicos das SMEs sobre o SIMEC de forma que estes passem a acessar e	-	Implementada	2º monitoramento



utilizar essa base de dados como ferramenta de gerenciamento e tomada de decisões no planejamento das ações de capacitação			
Que promova a discussão junto à Secretaria de Educação Básica – SEB e a Secretaria de Educação à Distância - SEED, do MEC, que coordena e elabora as normas do Pró-Letramento, sobre os critérios de seleção e indicação dos tutores e a participação de diretores e coordenadores como cursistas, avaliando: a) a necessidade de ajustes nas normas do Programa; b) a inclusão de capacitação específica para os diretores e coordenadores; ou c) a readequação da situação estadual às condições gerais, evitando distorções na avaliação nacional do programa	-	Não aplicável à SEDUC após o PAIC	1º monitoramento
Que a Coordenação Estadual e as SMEs se articulem com os diretores e coordenadores pedagógicos, visando a discussão das questões operacionais que têm dificultado a participação dos professores, garantindo, assim maior inclusão e aproveitamento de beneficiários no programa	-	Não aplicável à SEDUC após o PAIC	1º monitoramento
Que a Coordenação Estadual do programa discuta com o MEC e as Universidades sobre os atrasos no pagamento das bolsas e entrega dos certificados, tendo em vista que o saneamento dessas inconsistências, geraria maior credibilidade e satisfação para os tutores e professores cursistas	-	Não aplicável à SEDUC após o PAIC	1º monitoramento
Que Coordenação Estadual do programa promova a articulação junto às SMEs que não possuem atividades de supervisão, para instituir unidade ou designar profissional responsável por essa atividade, para que ocorra melhoria do resultado da atuação pedagógica do professor	-	Não aplicável à SEDUC após o PAIC	1º monitoramento
Que Coordenação Estadual do programa promova a articulação junto às SMEs que não possuem atividades de supervisão, para instituir unidade ou designar profissional responsável por essa atividade, para que ocorra melhoria do resultado da atuação pedagógica	-	Não aplicável à SEDUC após o PAIC	1º monitoramento

do professor			
Que a Coordenação Estadual do Programa se articule junto ao MEC e as SMEs no sentido de normatizar as atividades de monitoramento das ações de capacitação, adotando procedimentos e rotinas padronizadas para o desempenho efetivo dessa atividade	-	Não aplicável à SEDUC após o PAIC	1º monitoramento

Fonte: Elaboração própria

3.4. BENEFÍCIOS DECORRENTES DA IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES

Nos termos do art. 25 da Resolução Administrativa nº 10/2015, cabe à unidade técnica responsável pelo monitoramento final demonstrar, analiticamente, o benefício efetivo decorrente da implementação das recomendações. À respeito, cabem as considerações que se seguem.

O tema Formação de Professores foi inserido na Lei nº 9394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), que estabeleceu no inciso III, art. 63, que instituições formativas deverão manter programas de formação continuada para os profissionais de educação nos diversos níveis. Iniciativas nessa área apresentam-se como um dos principais indutores da melhoria da qualidade do ensino, principal desafio enfrentado pela Educação Básica.

De acordo com o PNE 2001-2010, vigente à época da auditoria, 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.

A análise realizada em 2008 diagnosticou 05 (cinco) fragilidades (achados de auditoria), a saber:

- Insuficiência de informações para planejamento das ações de formação de professores do ensino fundamental pelos municípios;
- Descumprimento dos critérios estabelecidos pelo Pró-Letramento para participação dos professores tutores e cursistas;
- Dificuldades dos professores cursistas/tutores para participação no Programa
- Deficiência na estrutura administrativa e logística das Secretarias Municipais de Educação quanto ao desempenho das atividades de coordenação das ações do Programa;

- Deficiência na estrutura administrativa quanto ao desempenho das ações de supervisão do Programa;
- Carência de normas e procedimentos para orientar as atividades de monitoramento das ações de formação de professores;

As 05 (cinco) recomendações que ainda se mostravam aplicáveis à SEDUC após a adoção do PAIC, especificamente no que se refere à formação continuada de professores, objetivo da auditoria operacional em tela, são provenientes do seguinte achado de auditoria:

Insuficiência de informações para planejamento das ações de formação de professores do ensino fundamental pelos municípios

Tal constatação decorreu de 05 (cinco) fragilidades identificadas a partir das entrevistas realizadas junto aos 39 municípios visitados e para cada uma delas foi apontada uma recomendação. A implementação das propostas de melhoria pela SEDUC contribuíram sobremaneira para o aperfeiçoamento da formação dos professores.

Para melhor avaliar os benefícios alcançados necessário se faz estabelecer um nexos causal entre a situação encontrada à época da auditoria operacional, a respectiva recomendação e, por fim, a melhoria atestada a partir dos monitoramentos realizados.

Fragilidade 1:

Ausência de diagnóstico/mapeamento das carências pedagógicas para dar suporte ao planejamento dos cursos de capacitação. Tal situação se devia à ausência, nas SMEs, de uma unidade setorial responsável pelo planejamento das ações de capacitação. Em consequência disso, percebeu-se a desarticulação das ações de formação

Recomendação:

a) que incentive a instituição, em cada SME, de uma unidade responsável pela coordenação das ações de capacitação, promovendo maior efetividade do planejamento;

Benefícios:

- Maior articulação das ações de planejamento das capacitações;

Fragilidade 2:

Ausência de mapeamento que identifique e quantifique periodicamente quais os professores com maior carência pedagógica, quer por região (zona urbana ou rural), quer por série/ano, de forma a demonstrar as reais necessidades de capacitação, acarretando deficiência no planejamento das ações;

Recomendação:

b) que oriente os gestores municipais à adoção de rotinas para registro sistemático das carências pedagógicas dos professores, buscando o fortalecimento das ações de planejamento das capacitações;

Benefícios:

- Fortalecimento das ações de planejamento das capacitações.

Fragilidade 3:

Ausência de registro, de forma sistematizada, das informações sobre o histórico de cursos e treinamentos em serviço recebidos por seus educadores. Tendo em vista o desconhecimento do gestor sobre a importância de o município manter cadastro por professor, constando a participação e o conteúdo dos cursos de formação recebidos, ocorre a oferta de cursos concomitantes e com conteúdo semelhantes e ainda a desmotivação dos cursistas.

Recomendação:

c) que disponibilize apoio técnico às SMEs para implementação de banco de dados com informações atualizadas sobre a participação dos cursos e treinamentos recebidos em serviços pelos professores, observando se o conteúdo dos cursos ofertados atendem as suas necessidades, otimizando os recursos aplicados na capacitação dos professores;

Benefícios:

- Aperfeiçoamento do Sistema de Acompanhamento das Ações do PAIC - SAAP

Fragilidade 4:

Ausência de plano anual de capacitação para os professores. As informações coletadas reiteraram a ausência, nas SMEs, de unidade setorial de planejamento, bem como a insuficiência de técnicos com conhecimento em ações de planejamento, indispensáveis para coordenar as ações necessárias à programação anual. Tais fatos implicam em desarticulação das ações de planejamento dos cursos de capacitação e dependência dos municípios em relação aos cursos ofertados pelo MEC.

Recomendação:

Que a Secretaria Estadual de Educação promova e estimule os municípios que não possuem iniciativas próprias de formação continuada, a adotarem um planejamento anual de capacitação de seus professores e possibilite melhor qualificação do corpo técnico das SMEs

Benefícios:

- Planejamento das ações de capacitação de professores pelo municípios
- Melhor qualificação do corpo técnico das SMEs

Fragilidade 5:

Desconhecimento dos indicadores referentes à função docente do Estado ou município, disponíveis no Sistema Integrado de Planejamento Orçamento e Finanças – SIMEC em razão da deficiência na divulgação do referido sistema, bem como de suas funcionalidades aos gestores das SMEs, gerando a não utilização dos dados divulgados na elaboração do planejamento das ações de capacitação e, ainda, a desmotivação por parte dos técnicos das SMEs quanto ao acesso e utilização do SIMEC como fonte de informação.

Recomendação:

Que a SEDUC se articule com o MEC para viabilizar treinamento dos técnicos das SMEs sobre o SIMEC de forma que estes passem a acessar e utilizar essa base de dados como ferramenta de gerenciamento e tomada de decisão no planejamento das ações de capacitação

Benefícios:

- Utilização, pelos gestores e técnicos das SMEs, de informações e/ou indicadores divulgados no SIMEC como ferramenta de gerenciamento e tomada de decisões no planejamento das ações de capacitação.

Importante repisar que os benefícios obtidos com a auditoria operacional em relevo foram quase que integralmente comprovados nas secretarias municipais de educação – SMEs, mediante aplicação de questionário durante a execução do segundo monitoramento, cujas conclusões são novamente trazidas à colação:

- ✓ 65% das SMEs avaliadas receberam orientação da SEDUC para adotarem a Coordenação do PAIC como organismo coordenador das ações de formação continuada dos professores do ensino fundamental;
- ✓ 100% das SMEs avaliadas instituíram Coordenação para as ações de formação continuada dos professores do ensino fundamental, sendo que 80% adotaram a Coordenação do PAIC e 20% constituíram Coordenação específica
- ✓ 75% das SMEs avaliadas foram auxiliadas pela SEDUC para formular rotinas para identificar as carências pedagógicas dos professores do ensino fundamental;
- ✓ 85% das SMEs avaliadas adotam rotinas para identificar as carências pedagógicas dos professores do ensino fundamental;
- ✓ 60% das SMEs avaliadas foram auxiliadas pela SEDUC na elaboração do planejamento das ações de capacitação;
- ✓ 95% das SMEs avaliadas planejam regularmente as ações de capacitação de seus professores do ensino fundamental;
- ✓ 100% das SMEs avaliadas desenvolvem ações de formação continuada para seus professores do ensino fundamental
- ✓ 100% das SMEs avaliadas acessam e utilizam o SIMEC;
- ✓ 80% das SMEs avaliadas utilizam o SIMEC como instrumento para o planejamento das ações de capacitação

À exceção diz respeito à recomendação referente à ***disponibilização de apoio técnico às SMEs para implementação de banco de dados com informações atualizadas sobre a participação dos cursos e treinamentos recebidos em serviços pelos professores, observando se o conteúdo dos cursos ofertados atendem as***

suas necessidades, otimizando os recursos aplicados na capacitação dos professores, considerando que as entrevistas revelaram que o controle continuava manual em quase 100% da amostra.

O SAAP, indicado pela SEDUC como sendo a solução para a fragilidade apontada, além de não ter sido difundido aos municípios, mostrou-se deficiente para produzir o nível de informações necessárias ao controle por professor, motivo que levou o Tribunal a insistir no aperfeiçoamento das funcionalidades do referido sistema, bem como na disseminação às SMEs.

A comprovação da implementação integral da melhoria somente ocorreu recentemente. Em janeiro/2017 atestou-se a reformulação do SAAP e, pela presente manifestação, a difusão aos municípios. Como benefício cita-se:

- Oferta de cursos aos professores conforme suas necessidades de conteúdo.
- Otimização dos recursos aplicados na capacitação dos professores

4. CONCLUSÃO

Com o presente Relatório de Monitoramento Final encerra-se o ciclo da Auditoria Operacional realizada para avaliar as ações de formação continuada de professores do ensino fundamental em linguagem e matemática, inicialmente inseridas no *Programa Pró-Letramento*, posteriormente albergadas pelo *Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC*.

Pelo modelo estabelecido pelo PAIC, a fragilidade apontada em 2009 pela auditoria operacional em relevo, a ser sanada pela Secretaria Estadual de Educação – SEDUC, residiu na ***Insuficiência de informações para planejamento das ações de formação de professores do ensino fundamental pelos municípios***, gerando um total de 05 (cinco) recomendações para sanar as vulnerabilidades que comprometiam o adequado atendimento à demanda das secretarias municipais de educação – SMEs e os resultados do processo de capacitação.

Segundo avaliação realizada pelo TCU em 2005, corroboradas pelos resultados do trabalho realizado por este TCE/CE em 2008, uma ameaça para a efetividade da ação de

formação continuada para professores do ensino fundamental, diz respeito à falta de informação de grande parte dos agentes executores sobre as principais carências pedagógicas dos professores da rede pública que lecionam no ensino fundamental, assim como a inexistência de um plano prevendo diretrizes, objetivos e metas relativas à formação continuada desses profissionais.

Neste sentido, a implementação das melhorias propostas trouxe significativa contribuição para o aprimoramento da ação, considerando que após a intervenção exercida por este Tribunal, as secretarias municipais de educação - SMEs: 1) a partir de orientação da SEDUC, instituíram coordenação (modelo do PAIC ou próprio) para as ações de formação continuada dos professores do ensino fundamental; 2) com o devido auxílio da SEDUC, adotaram rotinas para identificar as carências pedagógicas dos professores do ensino fundamental; 3) com o valoroso apoio SEDUC, passaram a elaborar regularmente o planejamento das ações de seus professores do ensino fundamental; 4) efetivamente desenvolvem ações de formação continuada para seus professores do ensino fundamental; 5) acessam e utilizam o SIMEC – Sistema Integrado de Planejamento Orçamento e Finanças do Ministério da Educação; e 6) utilizam o SIMEC como instrumento para o planejamento das ações de capacitação.

Destaca-se, ainda, a implementação, pela SEDUC, de banco de dados com informações atualizadas sobre a participação dos cursos e treinamentos recebidos em serviços pelos professores, observando se o conteúdo dos cursos ofertados atendem as suas necessidades, otimizando os recursos aplicados na capacitação dos professores, mediante o aperfeiçoamento do Sistema de Acompanhamento das Ações do PAIC – SAAP.

Resta claro, portanto, o avanço na ação governamental em tela desde 2008, época da avaliação inicial, na medida em que hoje tornou-se possível as secretarias municipais de educação estabelecer um diagnóstico ao mapear as necessidades de capacitação dos professores do ensino fundamental, pré-requisito para elaboração do planejamento das ações de formação de professores nos municípios, além da possibilidade de priorizar as carências a serem atendidas com maior urgência e otimizar os recursos envolvidos com a ação.

Desta forma, resta cabalmente demonstrado o atingimento da finalidade precípua da auditoria operacional instituída no âmbito deste Tribunal, qual seja, promover o aperfeiçoamento da gestão pública.

5. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Isto posto, a Gerência de Avaliação de Políticas Públicas, no uso de suas atribuições legais, submete o feito à consideração superior, sugerindo que:

I. Seja aprovado o presente Relatório Final de Monitoramento, encerrando-se o ciclo da auditoria operacional nas ações de formação continuada dos professores do ensino fundamental pelos municípios, hoje inseridas no Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC, com a devida ciência ao Secretário da Educação:

II. Após aprovação pelo Pleno, seja autorizado o apensamento do presente processo ao de nº 06024/2008 – 0, referente à Auditoria Operacional em tela, nos termos do art. 28 da Resolução Administrativa nº 10/2015;

III. Após a apreciação pelo Pleno do Tribunal, seja dada publicidade dos resultados da Auditoria Operacional (Relatório Final de Auditoria e Relatórios de Monitoramento), mediante a disponibilidade dos relatórios no sítio do Tribunal, com a devida ciência à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, em especial à Comissão Permanente de Educação, acerca da referida disponibilização como forma de dar conhecimento dos resultados decorrentes da auditoria operacional realizada.

Fortaleza (CE), 24 de julho de 2017.

Giovanna Augusta Moura Adjafre
Técnico de Controle Externo

Confere:

José Ricardo Moreira Dias
Gerente de Avaliação de Políticas Públicas