

Tribunal de Contas do Estado do Ceará

Relatório de Monitoramento – Auditoria Operacional

Terceiro Monitoramento

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

**RELATÓRIO DE MONITORAMENTO – AUDITORIA OPERACIONAL
TERCEIRO MONITORAMENTO
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 369/2009 - PLENÁRIO, E APONTAR ÁREAS QUE AINDA CARECEM DE APERFEIÇOAMENTO

ATO DE DESIGNAÇÃO: RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 02/2016

PERÍODO ABRANGIDO PELO MONITORAMENTO: 2014/2016

PERÍODO DE REALIZAÇÃO DO MONITORAMENTO:

PLANEJAMENTO: ABRIL/2016

EXECUÇÃO: ABRIL/2016

RELATÓRIO: MAIO/2016

COMPOSIÇÃO DA EQUIPE:

SERVIDORES

JOSÉ RICARDO MOREIRA DIAS

FRANCISCO DAS CHAGAS EVANGELISTA

LUIZ GONZAGA DIAS NETO

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 da Equipe de Auditoria

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.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	5
1.1	Considerações gerais sobre a Auditoria	5
1.2	Metodologia adotada na Auditoria	6
1.3	Encaminhamentos iniciais.....	6
2	BREVE HISTÓRICO DOS MONITORAMENTOS	8
2.1	Do primeiro monitoramento	8
2.1.1	Metodologia adotada no primeiro monitoramento.....	9
2.1.2	Grau de implementação das recomendações	9
2.1.3	Encaminhamentos decorrentes do primeiro monitoramento.....	12
2.2	Do segundo monitoramento	12
2.2.1	Metodologia adotada no segundo monitoramento.....	13
2.2.2	Grau de implementação das recomendações	14
2.2.3	Encaminhamentos decorrentes do segundo monitoramento.....	14
3	DO TERCEIRO MONITORAMENTO	15
3.1	Metodologia adotada no terceiro monitoramento.....	17
3.2	Grau de implementação da Recomendação.....	20
3.3	Proposta de encaminhamentos decorrentes do terceiro monitoramento.....	20
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	21
5	CONCLUSÃO	21

1. INTRODUÇÃO

No segundo semestre de 2008, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE/CE, seguindo diretrizes estabelecidas pelo Grupo de Auditoria Operacional – GAO, integrante do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros – PROMOEX, realizou Auditoria Operacional – AOP na função Educação.

1.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE A AUDITORIA

Após levantamento prévio realizado por todos os Tribunais de Contas abordando um diagnóstico na função educação nos seus respectivos Estados, acerca de temas conexos com o ensino fundamental, definiu-se como tema para a realização da auditoria, ações de governo focadas na capacitação continuada dos professores do ensino fundamental.

Dentre as ações de formação continuada promovidas pela Secretaria da Educação do Ceará – SEDUC foi selecionado o Programa Pró-Letramento.

O Programa Pró-Letramento mostrou-se relevante por destinar-se 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.

Constituindo-se duas questões de auditoria:

Questão 1: O planejamento e a implementação das ações de formação de professores em serviço apresentam vulnerabilidades que podem comprometer o

adequado atendimento à demanda regional/local e os resultados do processo de capacitação?

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

O processo contendo à auditoria foi distribuído ao Auditor Dr. Paulo César de Souza e submetido ao Plenário do TCE/CE.

1.2 METODOLOGIA ADOTADA NA AUDITORIA

A metodologia utilizada pelo TCE na avaliação do Programa Pró-Letramento contemplou:

- a) pesquisa via questionário com 929 professores cursistas;
- b) pesquisa via questionário com 92 professores tutores;
- c) pesquisa via questionário com 188 diretores/coordenadores pedagógicos de escolas;
- d) entrevistas com 40 Secretários Municipais de Educação;
- e) reuniões técnicas com especialistas e com o gestor e técnicos da Secretaria Estadual de Educação; e
- f) análise de dados secundários.

1.3 ENCAMINHAMENTOS INICIAIS

A Auditoria apontou oportunidades de melhoria de desempenho nos principais processos e produtos do programa, assim como nos instrumentos de controle, na forma das recomendações adiante elencadas.

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.

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;

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 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.

2. BREVE HISTÓRICO DOS MONITORAMENTOS

2.1 DO PRIMEIRO MONITORAMENTO

Em dezembro de 2010, a Comissão de Auditoria Operacional – AOP concluiu o primeiro monitoramento da respectiva Auditoria, que teve como objetivos:

- a) Verificar o grau de implementação das recomendações feitas pelo Tribunal à SEDUC;
- b) Identificar quais as dificuldades para a implementação das recomendações propostas.

Nesse primeiro monitoramento, observou-se que o Governo do Estado do Ceará a partir do ano de 2009, implementou como política de governo, o Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC, que acontece no âmbito da cooperação entre o Estado e os Municípios, visando garantir a alfabetização dos alunos da rede pública de ensino até o segundo ano de escolaridade, de modo a garantir a aprendizagem da leitura e escrita até os sete anos de idade.

Nesse sentido, houve um redesenho na SEDUC das ações de capacitação continuada dos professores do ensino fundamental, envolvendo ações que tratam da formação e capacitação de professores multiplicadores e tratam da formação direta e capacitação de professores da educação infantil e de 1º e 2º anos do ensino fundamental, para as áreas de português e matemática na rede municipal de ensino.

Dessa forma o Programa Pró-Letramento deixou de ser adotado pela SEDUC como uma ação de capacitação continuada dos professores do ensino fundamental, persistindo apenas sua metodologia.

Nesse sentido, verificou-se dentre àquelas recomendações apresentadas na auditoria, quais persistiram e como doravante estavam focadas.

2.1.1 METODOLOGIA ADOTADA NO PRIMEIRO MONITORAMENTO

A metodologia utilizada pelo TCE no monitoramento contemplou:

- a) revisão da legislação, regulamentos, manuais operacionais e documentos técnicos;
- b) consulta ao sítio do MEC e da SEDUC;
- c) reunião com gestor da SEDUC; e
- d) requisição de registros administrativos.

2.1.2 GRAU DE IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES

Dentre as doze (12) recomendações apresentadas na auditoria, objeto da Resolução nº 369/2009, o respectivo monitoramento permitiu concluir que:

- I. sete (7) recomendações não eram mais aplicáveis, face a mudança do foco de capacitação continuada dos professores do ensino fundamental, quais sejam:
- ✓ 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 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;
 - ✓ 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;
- ✓ 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. quatro (4) recomendações estavam em fase de implementação, quais sejam:

- ✓ 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 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;

III. uma (1) recomendação ainda não se encontrava implementada, qual seja:

- ✓ 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;

2.1.3 ENCAMINHAMENTOS DECORRENTES DO PRIMEIRO MONITORAMENTO

Considerando o novo cenário vislumbrado na ação capacitação continuada dos professores do ensino fundamental, aprovou-se um novo plano de ação, identificando, além daquelas recomendações já elencadas na auditoria, medidas a serem adotadas para implementação dessas recomendações adaptadas ao novo modelo, a saber (vide fls. 553/554):

- ✓ ampliar a atuação de coordenação desenvolvida no PAIC aos demais cursos de formação continuada em andamento nos municípios;
- ✓ dar continuidade às ações de acompanhamento pedagógico que já vêm sendo desenvolvidas, ampliando-as para todos os cursos de formação continuada em fase de execução nos municípios;
- ✓ avaliar a utilização do sistema de acompanhamento do PAIC com vista à inserção do monitoramento de todos os cursos de formação continuada em andamento nos municípios;
- ✓ sensibilizar os municípios que não possuem iniciativas próprias de formação continuada a adotarem um planejamento anual de capacitação de seus professores; e
- ✓ incentivar a alimentação do sistema de acompanhamento do PAIC em todos os municípios cearenses.

2.2 DO SEGUNDO MONITORAMENTO

Em novembro de 2012, a Comissão de Auditoria Operacional – AOP concluiu o segundo monitoramento da Auditoria, nos termos da Resolução nº 2116/2011 (cópia às fls. 93/94), quando foram avaliadas as seguintes questões:

- ✓ se a Secretaria Municipal de Educação – SME desenvolve ações de formação continuada para seus professores do ensino fundamental;

- ✓ quem coordena, no âmbito da SME, essas ações de formação continuada;
- ✓ se a SME adota rotinas para identificar as carências pedagógicas desses professores e planeja suas ações de capacitação;
- ✓ se a SME acessa e utiliza o SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do MEC.

2.2.1 METODOLOGIA ADOTADA NO SEGUNDO MONITORAMENTO

A estratégia metodológica utilizada durante a execução do segundo monitoramento compreendeu pesquisa amostral, por meio da aplicação de questionário estruturado aos gestores das SMEs.

O universo da pesquisa foi constituído por todos os Municípios do Estado do Ceará, à exceção de sua Capital, ano base 2011, e a equipe utilizou-se de alguns parâmetros para a definição da amostra dos gestores das SMEs a serem entrevistados, no sentido de resguardar o máximo de representatividade das situações encontradas quando da realização da auditoria inicial (*status quo*) para uma melhor avaliação quanto à implementação das recomendações.

Foram selecionados:

- 1ª CREDE – Itaitinga
- 2ª CREDE – São Luis do Curu
- 3ª CREDE – Morrinhos
- 4ª CREDE – Chaval
- 5ª CREDE – Guaraciaba do Norte;
- 6ª CREDE – Hidrolândia
- 7ª CREDE – Itatira
- 8ª CREDE – Acarape
- 9ª CREDE – Pindoretama
- 10ª CREDE – Morada Nova
- 11ª CREDE – Potiretama
- 12ª CREDE – Ibareta
- 13ª CREDE – Poranga
- 14ª CREDE – Milhã
- 15ª CREDE – Aiuaba
- 16ª CREDE – Carui
- 17ª CREDE – Umari

18ª CREDE – Nova Olinda
19ª CREDE – Juazeiro do Norte
20ª CREDE – Penaforte

2.2.2 GRAU DE IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES

A avaliação das 05 (cinco) recomendações remanescentes do primeiro monitoramento, constantes da Resolução nº 0643/2011 (cópia às fls. 74/74), apresentou o seguinte resultado:

Quadro I
Situação de implementação das deliberações aplicáveis - 2º 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	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 recursos aplicados na capacitação dos professores	Não implementada
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

Persistia, portanto, 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”.

2.2.3 ENCAMINHAMENTOS DECORRENTES DO SEGUNDO MONITORAMENTO

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, a Comissão sugeriu a sua conversão em determinação, sugestão **não acatada** pelo Pleno, que deliberou, mais uma vez, 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).

Determinou, ainda, que a Comissão de Auditoria Operacional realizasse o terceiro monitoramento em abril/2014.

3. DO TERCEIRO MONITORAMENTO

Inicialmente convém esclarecer que a Comissão, então responsável pelos trabalhos, não procedeu ao monitoramento no período fixado pelo Pleno, qual seja, abril/2014, em virtude de outros compromissos assumidos pelo Tribunal em função de diretrizes nacionais, que impactaram nos demais trabalhos da equipe.

Em 2014, além da auditoria operacional no Programa Ronda do Quarteirão, definida por decisão Plenária, o TCE/CE aderiu às auditorias coordenadas nas áreas da Saúde e Educação, desenvolvidas em parceria com o Tribunal de Contas da União e demais TCs, em observância aos preceitos estabelecidos na Declaração de Vitória, lavrada no XXVII Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, ocorrido em dezembro/2013, no que diz respeito à realização de trabalhos conjuntos em temas de relevante interesse nacional e de impacto na sociedade.

Em 2015, em razão da adesão ao MMD-TC - Avaliação da Qualidade e Agilidade do Controle Externo, especificamente pelo critério QATC 20 - FUNDAMENTOS DA AUDITORIA OPERACIONAL, esta Corte de Contas teria que realizar, no mínimo, 02 (duas) auditorias operacionais por ano, cujos temas escolhidos foram “Transporte Escolar” e “Gestão de Recursos Hídricos”.

Em 2016, diante da não renovação da Comissão de Auditoria Operacional, tão logo houve a definição da nova estrutura organizacional do Tribunal, Resolução Administrativa nº 02/2016, de 12/04/2016, que definiu a Gerência de Avaliação de Políticas Públicas como responsável pelas auditorias operacionais, as tarefas atinentes ao terceiro monitoramento foram deflagradas.

Tecidas estas considerações, retorna-se aos fatos.

Na auditoria realizada em 2008 foi diagnosticado a seguinte situação problema:

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

Inicialmente foram oferecidas doze (12) recomendações como oportunidades de melhoria do Programa de Formação Continuada dos Professores da Rede de Ensino Fundamental, entretanto por ocasião do primeiro monitoramento, essas oportunidades de melhoria restringiram-se a cinco (5) recomendações e, posteriormente, quando do segundo monitoramento, restou apenas uma.

Objeto de deliberação do Pleno desta Corte de Contas, Resolução nº 3530/2013 (cópia às fls. 124/126), o terceiro monitoramento da Auditoria Operacional do Programa Pró-Letramento, tem como objetivo verificar o grau de implementação da recomendação remanescente, mediante a adoção da medida corretiva apontada pelo Tribunal, a saber:

RECOMENDAÇÃO À SEDUC	MEDIDA CORRETIVA
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	Avaliar a utilização do sistema de acompanhamento do PAIC com vista à inserção do monitoramento de todos os cursos de formação continuada em andamento nos municípios

Relevante ressaltar que a ação de melhoria proposta pela equipe de auditoria decorreu dos esclarecimentos apresentados pela própria SEDUC quando do primeiro monitoramento, de que havia efetuado a implantação de um sistema informatizado, o SAAP – Sistema de Acompanhamento das Ações do PAIC, incluindo um módulo de monitoramento das ações de formação dos professores, disponibilizado a todos os municípios.

Diante da impossibilidade de se verificar a efetiva utilização do referido sistema pelos municípios, considerou-se que a recomendação encontrava-se, naquele momento, em implementação (cópia às vide fls. 52/53 – Recomendação **c**).

No segundo monitoramento, executado no período de Junho à Setembro/2012, foi constatado, quanto à referida orientação, 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**.

Tais resultados ensejaram a ratificação da recomendação à SEDUC – Resolução nº 3530/2013 (cópia às fls. 124/126), fixando prazo para apresentação de novo plano de ação, fazendo-se constar as medidas a serem adotadas e respectivo cronograma.

3.1 METODOLOGIA ADOTADA NO TERCEIRO MONITORAMENTO

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):

Em resposta às recomendações do tribunal de Contas do Estado do Ceará, encaminhadas por meio do Ofício nº 0158/2014, cabe-nos informar que desde agosto de 2013, a SEDUC, através da COPEM vem disponibilizando para municípios um Sistema Informatizado para Acompanhamento das Ações do programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC.

O mencionado Sistema possui um conjunto de instrumentais que permite acompanhamento on-line de todas ações desenvolvidas pelo PAIC nos municípios e escolas.

Através desse Sistema, os municípios alimentam os instrumentais de acompanhamento das formações do PAIC, constando 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.

Consideramos assim que os sistema descrito neste documento representa um banco de dados sobre as formações, que alimentado de forma contínua, estará sempre com informações atualizadas sobre a participação dos professores nos cursos e treinamentos recebidos em serviço.

Analisando a referida manifestação, sobressai que o que ora se segue.

O cerne do questionamento, qual seja, a utilização do SAAP – Sistema de Acompanhamento das Ações do PAIC, que incorporou o Pró-Letramento, pelas secretarias municipais de educação – SMEs, de forma a atender à recomendação deste Tribunal, não foi demonstrada.

Os esclarecimentos não apresentaram fatos novos tendo em vista que a implantação do Sistema já havia sido informada ao TCE desde novembro/2010 como medida adotada pela SEDUC para sanar a fragilidade de controle apontada (cópia fl. 26).

No entanto, posteriormente, quando da inspeção realizada nos municípios que compuseram a amostra selecionada para execução do segundo monitoramento, período de Junho à Setembro/2012, foi constatado que 95% do universo amostral continuavam sem utilizar ferramentas informatizadas de controle dos cursos de formação continuada.

Alega a Coordenadoria de Cooperação com os Municípios da SEDUC que desde agosto de 2013 a Secretaria vem disponibilizando para os municípios o SAAP e que este dispõe de instrumentais específicos de acompanhamento das formações do PAIC.

Portanto, forçoso recapitular o Relatório da Auditoria Operacional realizada no então Programa Pró-Letramento, posteriormente absorvido pelo PAIC – Programa de Alfabetização na Idade Certa, cujas constatações encontram-se consolidadas na Matriz de Achados – Apêndice VII (cópia à fl. 23).

A equipe atestou ***Insuficiência de informações para planejamento das ações de formação dos professores do ensino fundamental pelos municípios*** (achado de auditoria) ocasionando (efeitos): 1) superposição de cursos ofertados concomitantemente e com conteúdo semelhantes; e 2) desmotivação dos cursistas para participar de cursos com o mesmo conteúdo.

Neste sentido, sucedeu a recomendação de a ***SEDUC 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***, tendo como benefício esperado: 1) que os cursos sejam ofertados aos professores conforme suas necessidades de conteúdo; e 2) otimização dos recursos aplicados na capacitação de servidores.

Deste modo, a Gerência de Avaliação de Políticas Públicas, atualmente responsável pelas auditorias operacionais, antes mesmo de avaliar a utilização do SAAP pelos municípios, medida corretiva proposta para sanar a fragilidade, buscou verificar se a funcionalidade disponível no referido sistema de fato permitiria *obter 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.*

Mediante visita técnica realizada na SEDUC em abril/2016, com o intuito de acessar o SAAP e seus instrumentais, tornou-se possível verificar a obtenção dos dados apontados pelo COPEM em seu arrazoado (cópia fls. 129), quais sejam: 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.

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.

3.2 GRAU DE IMPLEMENTAÇÃO DA RECOMENDAÇÃO

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

Quadro I
Situação de implementação da deliberação aplicável - 3º monitoramento

RECOMENDAÇÕES	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

Perdura, assim, a deficiência no acompanhamento e controle dos cursos de formação continuada dos professores do ensino fundamental pelos municípios.

3.3 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTOS DECORRENTES DO TERCEIRO MONITORAMENTO

Considerando que desde 2009 o Tribunal apontou ***Insuficiência de informações para planejamento das ações de formação dos professores do ensino fundamental pelos municípios***, fazendo constar como uma das recomendações à SEDUC para sanar a fragilidade, ***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;

Considerando que, até o momento, a recomendação não foi implementada e que o SAAP – Sistema de Acompanhamento das Ações do PAIC, apontado como a solução da deficiência, mostra-se deficiente quanto ao controle individualizado dos treinamentos;

A Gerência de Avaliação de Políticas Públicas deste Tribunal, sugere que a referida recomendação seja convertida em determinação à Secretaria da Educação, com 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.

4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta Gerência, por meio da presente manifestação, realiza o terceiro monitoramento da Auditoria Operacional nas ações de governo focadas na capacitação continuada dos professores do ensino fundamental, antes atreladas ao Programa Pró-Letramento, atualmente ao Programa de Alfabetização na Idade Certa, motivo pelo qual observa os preceitos estabelecidos na Resolução Administrativa nº 10/2015, que dispõe sobre os procedimentos relativos à auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará, especificamente na Subseção X, quanto **à autuação de processo autônomo de monitoramento.**

Para uma melhor instrução da espécie, juntou-se aos autos cópias referentes ao primeiro e segundo monitoramento constantes do volume II do Processo nº 06024/2008-0.

5. CONCLUSÃO

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

I. Que seja determinado à Secretaria de Educação que:

I.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;

I. 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**;

II. Que seja concedido à SEDUC prazo de 180 (cento e oitenta) dias para o cumprimento da determinação, com a devida comprovação perante este Tribunal.

Fortaleza (CE), 30 de maio de 2016.

Francisco das Chagas Evangelista
Auxiliar de Controle Externo

Giovanna Augusta Moura Adjafre
Técnico de Controle Externo

Luiz Gonzaga Dias Neto
Analista de Controle Externo

Confere:

José Ricardo Moreira Dias
Gerente de Avaliação de Políticas Públicas