



**Relatório de Auditoria Operacional nas Iniciativas de Formação de Professores do Ensino Fundamental da Rede Estadual de Ensino**

**Processo TC n° 03753/08**

**Auditor Relator:** Antonio Gomes Vieira Filho

**Modalidade:** Avaliação de Programa

**Objetivo:** Avaliar os sistemas de planejamento, controle interno e monitoramento dos projetos contratados pelo estado da Paraíba, para as iniciativas de formação continuada de professores do ensino fundamental.

**Ato de designação:** Portaria n° 05 de 12 de fevereiro de 2.008

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

**Composição da equipe:**

<b>Auditor de Contas Públicas</b>	<b>Matrícula</b>
Maria de Fátima Araújo	370.013-5
Plácido César Paiva Martins Júnior	370.376-2
Suzana Lacerda de Araújo Ribeiro	370.163-8
Yara Sílvia Mariz Maia Pessoa	370.080-1

**Unidade:** Secretaria de Estado da Educação e Cultura

**Vinculação:** Governo do Estado da Paraíba

**Responsáveis:** Neroaldo Pontes de Azevedo, Secretário de Educação e Cultura

**Período :** de 02 de janeiro de 2003 a 30 de março de 2006 e de 02 de janeiro de 2007 até a presente data.

Maria América Assis de Castro

**Período:** de 31 de março de 2006 até 01 de janeiro de 2007



## **Agradecimentos**

Os caminhos a serem percorridos para realização de uma Auditoria Operacional, normalmente já não são tão fáceis, imaginem quando esta é desenvolvida como experiência pioneira tanto para a equipe de Auditores quanto para os auditados, uma vez que, para que se obtenha êxito, faz-se necessário que haja colaboração entre ambos. Nesse sentido, cabe agradecer ao atual Secretário, aos gerentes, sub-gerentes e técnicos das Gerências Executivas e Regionais da Secretaria de Educação e Cultura do Estado da Paraíba e aos técnicos da Escola de Serviço Público da Paraíba – ESPEP, pela colaboração na prestação de informações e fornecimento de documentos necessários para o desenvolvimento deste trabalho e pela presteza em atendimento a entrevistas e questionários aplicados.

Cabe também agradecimento especial a Técnica do TCE/PE, Lídia Lopes pelas orientações transmitidas, a Eduardo Ferreira Albuquerque, Auditor do TCE/PB que bastante contribuiu na consolidação dos resultados dos questionários aplicados e aos professores e gestores escolares que responderam aos questionários que lhes foram enviados, cujas orientações e respostas foram decisivas para a formação de juízo de valor a respeito das formações ofertadas.

Deixamos ainda expressos os nossos agradecimentos aos nossos colegas deste Tribunal que auxiliaram nas tabulações de dados para elaboração deste relatório: Ana Karina Moreira, Carlos Augusto Zamboni Lins, Fábio Ramalho, Josedilton Alves Diniz e Margarida Vilar Queiroz.



## **Resumo**

O presente relatório decorre da “Auditoria Piloto”, atividade esta estabelecida pelo Programa Nacional de Capacitação em Auditoria Operacional, aprovado no III Fórum do PROMOEX, a ser desenvolvido pelos Tribunais de Contas que disponibilizaram equipes de auditores, visando à capacitação em Auditoria Operacional, da qual fez parte o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, representada pelos técnicos que subscrevem este relatório.

O Grupo Temático de Auditoria Operacional composto por vários técnicos do TCU e de Tribunais de Contas do Brasil que já desenvolvem esse tipo de auditoria escolheu o tema Formação de Professores do Ensino Fundamental para ser objeto da “Auditoria-Piloto”, após compilarem os relatórios de levantamento realizados pelos Tribunais de Contas participantes do sobredito Programa de Capacitação e terem constatado que a maioria das indicações como temas auditáveis estavam associadas ao referido objeto.

Com relação à classificação funcional da despesa imposta pela Portaria Ministério do Orçamento e Gestão – MOG nº42/99, ficou constatada a existência de várias ações de governo para registro das formações de professores do ensino fundamental e o registro de formações de professores do ensino fundamental semelhantes em ações de governo diferentes, bem como do uso de uma mesma ação para registrar iniciativas de formação que não guardam o mesmo propósito entre si, além de uma profunda mudança na classificação funcional da despesa entre o Plano Plurianual - PPA 2004/2007 e o PPA 2008/2011, resultando, na função educação, em uma redução do número de programas de governo, além de restarem evidenciadas várias alterações nas ações dos PPA supramencionados, havendo, por vez, a supressão de parte delas, a alteração de objetivos e a alteração numérica do código de uma determinada ação existente.

Essas alterações acarretaram, como conseqüência, prejuízo ao uso da metodologia aplicada à avaliação de programas públicos, nos moldes concebidos e ministrados pelo Grupo Temático de Auditoria Operacional durante a capacitação realizada, uma vez que, em face da não contabilização em um programa ou ação única e específica voltada ao registro das iniciativas de formação de professores do ensino fundamental, a presente auditoria operacional avaliou o conjunto destas iniciativas de formação, a fim de atender aos propósitos da Auditoria-Piloto que pretendia a avaliação do programa/ação de formação de professores do ensino fundamental.

Deve ficar registrado que a presente auditoria operacional avaliou as formações de professores do ensino fundamental cuja iniciativa e coordenação coube à Secretaria de Estado da Educação e Cultura, no entanto, como boa prática, ficou constatada, embora com pouca incidência e de forma isolada, em algumas gerências regionais, a implementação de seminários e eventos promovidos por essas gerências em parceria com Instituições de Ensino Superior – IES.

Tendo em vista o tema eleito, observou-se ser oportuno e conveniente que a Auditoria Piloto aprofundasse suas análises nas duas questões que se seguem:



Questão nº1: O planejamento e a implementação das ações de formação de professores apresentam vulnerabilidades que podem comprometer o adequado atendimento à demanda regional/local e os resultados do processo de capacitação?

Questão nº2: Existem adequados sistemas de controle operacional, de informação e de monitoramento das ações de formação de professores implementadas?

Como forma de avaliar as questões supraelencadas, adotaram-se as seguintes estratégias metodológicas: a) pesquisa quantitativa via questionário visando à coleta de informações junto a professores beneficiários dos cursos ministrados, e junto a Diretores e Coordenadores de escolas de ensino fundamental da rede estadual, que participaram das formações ofertadas; b) pesquisa qualitativa por meio de entrevistas semi-estruturada efetuadas junto aos gestores da Educação do Estado, em especial, ao Secretário de Estado da Educação, a Gerentes e técnicos de setores da Secretaria de Educação envolvidos com a formação de professores do ensino fundamental e a Gerentes e Coordenadores Pedagógicos de oito regionais de ensino; c) análise documental; d) utilização de dados secundários.

Ficou constatado que a Secretaria de Estado da Educação e Cultura – SEEC não dispõe de um processo sistemático e normatizado de diagnóstico que evidencie as necessidades de formação de professores. Não há, portanto, uma estratégia para formação de professores balizada por diagnósticos. Desta ausência decorre a incerteza quanto ao efetivo tamanho do público-alvo, a falta de hierarquização das necessidades de treinamento e a não convicção de que os professores com maior necessidade de formação estejam sendo atendidos, podendo os cursos ministrados estarem desvinculados da realidade local e da demanda dos professores, fato que resultaria na alocação ineficiente dos recursos públicos e baixa efetividade da formação oferecida em melhorar a prática pedagógica.

Há várias possibilidades de aperfeiçoamento do planejamento das iniciativas de formação de professores do ensino fundamental, uma vez que se evidenciou que este planejamento não está amparado por estudo científico e adequado para implementação das ações de formação. Detectou-se que as escolas e professores não participam efetivamente do processo de construção da demanda por capacitação. Constatou-se que a SEEC não possui um banco de dados contendo informações referentes às capacitações ofertadas, escolaridade e histórico de cursos e treinamentos em serviços recebidos pelo professor que leciona na rede pública de ensino. Observou-se ainda que não são devidamente quantificadas e conseqüentemente acompanhadas as metas previstas no Plano Estadual de Educação-PEE relativamente à formação continuada desses profissionais, além de não serem utilizados indicadores financeiros e de desempenho para o planejamento das iniciativas de formação.

Foram identificadas deficiências nos instrumentos de planejamento (PPA e Lei Orçamentária Anual) provenientes de constantes alterações na elaboração de cada um desses instrumentos a cada exercício, referentes aos programas/ações voltadas à formação de professores, o que restou dificultada a identificação da continuidade desses programas/ações ao longo dos exercícios.



No período de 2004 a 2007, foi implementado um baixo número iniciativas de formação de professores do ensino fundamental da rede estadual de ensino o que contribuiu para que as iniciativas de formação fossem direcionadas a um restrito número de professores. Houve queixas dos professores cursistas quanto aos horários e locais onde foram realizadas as formações. Observou-se que a reposição das aulas dos professores que participam das iniciativas de formação é feita com deficiência. Identificou-se que o procedimento licitatório destinado à contratação das agências formadoras é burocrático e lento, além do que os recursos financeiros são escassos. Verificou-se, ainda, que as formações de professores do ensino fundamental foram oferecidas através de diversas ações, prejudicando a transparência dos gastos públicos.

Em face do exposto, e detectadas as oportunidades de melhorias no processo de planejamento, implementação e monitoramento das iniciativas de formação de professores do ensino fundamental, considerou-se oportuno fazer uma série de recomendações aos gestores responsáveis, em especial aos da Secretaria de Estado da Educação e Cultura – SEEC, além do gestor da Secretaria de Administração do Estado - SEAD e o da Secretaria de Planejamento - SEPLAN.

Com a implementação destas recomendações, espera-se a minimização dos problemas que comprometem o alcance dos objetivos de formação de professores e à boa aplicação dos recursos públicos, além de fortalecer a transparência na aplicação desses recursos, a celeridade, efetividade, eficácia das iniciativas de formação de professores e a equidade de acesso de professores beneficiários.



**Lista de Siglas**

<b>CNE:</b> Conselho Nacional de Educação
<b>COSO:</b> Comitee of Sponsoring Organiztion
<b>CEFET:</b> Centro Federal de Educação Tecnológica
<b>DVR:</b> Diagrama de Verificação de Risco
<b>FNDE:</b> Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
<b>IES:</b> Instituições de Ensino Superior
<b>IDEB:</b> Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
<b>IDH:</b> Índice de Desenvolvimento Humano
<b>INEP:</b> Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
<b>LDB:</b> Lei de Diretrizes e Base da Educação
<b>LDO:</b> Lei de Diretrizes Orçamentárias
<b>LOA:</b> Lei de Orçamento Anual
<b>MEC:</b> Ministério da Educação
<b>MOG:</b> Ministério do Orçamento e Gestão
<b>ONU:</b> Organização das Nações Unidas
<b>PEE:</b> Plano Estadual de Educação
<b>PPA:</b> Plano Plurianual
<b>POPE:</b> Plano de Organização Pedagógica da Escola.
<b>PROMOEX:</b> Programa de Modernização do Controle Externo
<b>SAGRES:</b> Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade
<b>SAPE:</b> Sistema de Assistência a Programas e Projetos Educacionais
<b>SEEC:</b> Secretaria de Estado da Educação e Cultura
<b>SIAF:</b> Sistema Integrado de Administração Financeira
<b>SWOT:</b> Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats – Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças
<b>TCU:</b> Tribunal de Contas da União
<b>TCE/PB:</b> Tribunal de Contas do Estado da Paraíba
<b>UFPB:</b> Universidade Federal da Paraíba
<b>UFCG:</b> Universidade Federal de Campina Grande
<b>UEPB:</b> Universidade Estadual da Paraíba
<b>UNDIME:</b> União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação



## **Lista de Ilustrações**

### *Tabelas*

Tabela 1: Despesas empenhadas na Função Educação, no período de 2.004/2.007, por Programas.

Tabela 2: Total as Funções Docentes do Ensino Fundamental, por nível de Escolaridade na Paraíba – Rede Estadual.

Tabela 3: Programas e Ações que contemplam as Capacitações de Formação de Professores.

Tabela 4: Ação 2340 – Capacitação de Recursos Humanos do Ensino Fundamental.

Tabela 5: Ação 2297 – Desenvolvimento, Manutenção e Monitoramento do Ensino Fundamental.

Tabela 6: Ação 2320 – Aceleração da Aprendizagem.

Tabela 7: Ação 2333 – Fundo de Fortalecimento da Escola

Tabela 8: Ação 2747 – Desenvolvimento e Manutenção da Educação Física e Desporto no Ensino Fundamental.

Tabela 9: Ação 2178 – Administração e Manutenção da Escola Indígena.

Tabela 10: Ação 2180 – Formação Continuada de Professores.

Tabela 11: Ações Desenvolvidas com as Iniciativas de Formação de Professores, no período de 2004 a 2007.

Tabela 12: Indicadores de desempenho propostos pela Auditoria para o monitoramento e avaliação das iniciativas de formação continuadas de professores do ensino fundamental.

### *Gráficos*

Gráfico 1: Ação 2340 – Capacitação de Recursos Humanos do Ensino Fundamental

Gráfico 2: Dispêndios com as iniciativas de Formação, no período de 2004 a 2007



## **Sumário**

### **1. Introdução; 9**

Antecedentes; 9  
Identificação do objeto da auditoria; 10  
Metodologia; 11  
Forma de organização do relatório; 13

### **2. Visão Geral da Ação; 13**

Contextualização e relevância; 13  
Objetivo e público-alvo; 16  
Forma de implementação; 16  
Aspectos orçamentários e financeiros; 17

### **3. Planejamento e Organização das Ações de Formação de Professores; 24**

Diagnóstico da demanda de formação; 24.  
Planejamento das Iniciativas; 25  
Estratégias de Implementação; 27

### **4. Estrutura de Controle; 33**

Mecanismo de Supervisão e de Monitoramento; 35

### **5. Efetividade dos Programas de Formação;**

### **6. Análise dos Comentários dos Gestores;**

### **7. Conclusão; 39**

### **8. Proposta de Encaminhamento;**

### **9. Apêndices;**





## **1. Introdução**

### *Antecedentes*

1.1. Do Programa Nacional de Capacitação em Auditoria Operacional, aprovado no III Fórum do PROMOEX resultou a capacitação ocorrida na Escola de Administração Fazendária – ESAF – em Brasília, nos períodos de 24 a 28/09, 01 a 05/10 e de 03 a 07/12/2007, tendo por carga horária o total de 184 horas-aula, abrangendo os módulos de “Políticas Públicas e Gestão Governamental”, “Auditoria Governamental”, “Auditoria Operacional” e “Métodos e Técnicas de Coleta e Análise de Dados”, como forma de criar meios para o atendimento de uma das ações prioritárias no âmbito do PROMOEX, que trata da implantação da Auditoria Operacional em pelo menos 75% dos tribunais de contas até 2009.

1.2. O delineado Programa Nacional previu ainda a realização de uma auditoria piloto a ser executada concomitantemente em todos os tribunais que disponibilizaram equipes de auditores, visando à capacitação em Auditoria Operacional. O presente relatório é fruto de uma das atividades estabelecidas durante o treinamento.

1.3. Para desenvolvimento das atividades da Auditoria Piloto e, objetivando levantar informações concernentes à educação no Estado da Paraíba, o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba por meio da Portaria nº005 de 12/02/2008 constituiu uma equipe de trabalho composta, dentre os quais pelos Auditores de Contas Públicas que subscrevem o presente relatório.

### *Identificação do objeto da Auditoria*

1.4. A ação denominada no PPA 2004/2007 de Capacitação de Recursos Humanos do Ensino Fundamental tem por finalidade *capacitar professores do Ensino Fundamental nos Programas de Formação Inicial, Formação Continuada e Programa de Formação de Professores e exercício – PROFORMAÇÃO*. A unidade administrativa responsável pela ação é a Coordenadoria de Educação Básica, ficando a coordenação técnica a cargo da Professora Giselda Freire Diniz.- Gerência Executiva de Educação Infantil e Ensino Fundamental – GEEIEF. A ação registrou 1.808 professores atendidos com cursos de formação no período de 2004 a 2007, com um gasto de R\$ 984.694,54, além de outras despesas que não estão relacionadas com a formação de professores.

1.5. Além da ação 2340 – Capacitação de Recursos Humanos do Ensino Fundamental outras iniciativas de formação de professores do Ensino Fundamental foram oferecidas no Programa 5036 – EDUCAÇÃO PARA TODOS nas ações de governo: 2297 – Desenvolvimento, Manutenção e Monitoramento do Ensino Fundamental, cuja finalidade é *desenvolver e monitorar ações que assegurem a melhoria da qualidade do Ensino Fundamental*, 2320 – Aceleração da Aprendizagem tem como objetivo *reduzir as taxas de evasão e repetência, através de processos de aceleração da aprendizagem e recuperação progressiva de estudos*, 2333 – Fundo de Fortalecimento da Escola que tem por finalidade *melhorar o desempenho dos alunos do Ensino Fundamental, através do acesso e permanência da criança na escola* e 2747 – Desenvolvimento e Manutenção da Educação Física cujo objetivo é *democratização acesso à prática esportiva*



*como instrumento educacional, visando o desenvolvimento integral dos praticantes para a formação da cidadania e melhoria da qualidade de vida, e as ações 2180 - Formação Continuada de Professores, e 2178 - Administração e Manutenção da Educação Indígena, no Programa 5128 – EDUCAÇÃO ESCOLAR INDÍGENA.*

### ***Objetivos e escopo do trabalho***

1.6. Na etapa de planejamento da Auditoria Piloto, foi previsto um levantamento cuja finalidade estava relacionada à construção de um conhecimento sistêmico sobre a função educação do Estado da Paraíba. Frise-se que esta atividade foi executada, concomitantemente, por todos os tribunais de contas participantes da auditoria-piloto em suas respectivas jurisdições.

1.7. O levantamento efetuado resultou na identificação de ações que poderiam ser objeto da Auditoria Operacional, no sentido de contribuir para a eliminação de riscos associados ao alcance dos objetivos da ação e à boa aplicação dos recursos públicos. Dentre essas ações evidenciou-se como relevantes àquelas voltadas à formação de professores.

1.8. O Grupo Temático de Auditoria Operacional composto por vários técnicos do TCU e de alguns Tribunais de Contas do Brasil que já desenvolvem esse tipo de auditoria escolheu o tema Formação de Professores do Ensino Fundamental para ser objeto da “Auditoria-Piloto”, após compilarem os relatórios de levantamento realizados pela maioria dos Tribunais de Contas participantes do evento (PROMOEX) realizado em Brasília, na Escola de Administração Fazendária - ESAF/2.007, verificando que a maioria das indicações como temas auditáveis estavam associadas ao referido tema.

1.9. Na prática, foram reveladas 22 (vinte e duas) indicações (79% do total) para o tema supracitado, fato que motivou a escolha deste por parte do Grupo Temático de Auditoria Operacional e do TCU, juntamente com a constatação de que o PPA 2008-2011 da União está indicando um investimento vultoso nesse tipo de ação. Ficou acordado que o tema deverá ser auditado independentemente da fonte de financiamento das ações.

1.10. A partir do levantamento realizado na fase de planejamento e, juntamente com as orientações emanadas do Grupo Temático/TCU observou-se ser oportuno e conveniente que a Auditoria Piloto a ser realizada pelos Tribunais de Contas aprofundasse suas análises nas duas questões que se seguem:

Questão nº1: O planejamento e a implementação das ações de formação de professores apresentam vulnerabilidades que podem comprometer o adequado atendimento à demanda regional/local e os resultados do processo de capacitação?

Questão nº2: Existem adequados sistemas de controle operacional, de informação e de monitoramento das ações de formação de professores implementadas?

1.11. Entendeu-se que as respostas às questões supra elencadas retratariam o efetivo resultado das ações de formação de professores do ensino fundamental realizadas no âmbito do Governo do Estado da Paraíba



1.12. Tais questões serão objeto de comentários no item que trata do “levantamento das iniciativas de formação de professores do ensino fundamental” e nos achados de auditoria, que compõem os itens 2, 3 e 4, respectivamente.

1.13. Verificando-se que o orçamento do Governo Estadual não contemplou, enquanto classificação funcional, programa exclusivamente voltado para o registro das realizações de iniciativas de formação de docentes do ensino fundamental, estando distribuídas em 14 (catorze) ações no período compreendido entre 2004 e 2007, em programas genéricos que concentram diversas ações, como o Programa “Educação para Todos” e, por fim, partindo-se das orientações do Grupo Temático de Auditoria Operacional/TCU, a presente análise ao invés de se focar em determinado programa ou ação de formação contemplados nos orçamentos do Estado, voltar-se-á a avaliar o conjunto das iniciativas de formação continuada para professores do ensino fundamental realizadas pelo Governo Estadual.

### *Metodologia*

1.14. Na etapa de planejamento da Auditoria Operacional, objetivando ao levantamento de informações e elaboração da matriz de planejamento, foram executadas as seguintes atividades: revisão da legislação e de documentos técnicos que normatizam as iniciativas; reuniões técnicas com gestores e técnicos da Secretaria de Estado da Educação e Cultura e da Instituição contratada que promove os cursos de formação de professores de rede estadual de ensino (Escola de Serviço Público do Estado da Paraíba - ESPEP); coletas e análise de documentos que balizaram as iniciativas de formação realizadas (contratos, convênios e relatórios da ESPEP); revisão de estudos e relatórios de Auditoria Operacional realizados no âmbito da SEPROG/TCU.

1.15. A estratégia metodológica utilizada na fase de execução da presente auditoria envolveu: Questionário, entrevista, visita de estudo, pesquisa documental e a banco de dados.

1.16. A pesquisa via questionário destinou-se à coleta de informações junto a professores beneficiários dos cursos ministrados, e junto a Diretores e Coordenadores de escolas de ensino fundamental da rede estadual, que participaram das formações ofertadas.

1.17. Os questionários aplicados junto aos beneficiários visavam à coleta de dados acerca do perfil dos cursistas e de sua percepção quanto à divulgação, os critérios de seleção, motivação à participação e avaliação dos cursos ministrados quanto ao seu planejamento, qualidade e conteúdo.

1.18. O número de questionários utilizados na presente amostra foi definido em base estatística, utilizando-se os seguintes parâmetros: intervalo de confiança (95%), margem de erro (5%), tamanho da população (universo: 6.052 professores cursistas). No intuito de atender a essa amostra foram encaminhados 1727 questionários, via postal com “carta resposta” em anexo, dos quais houve um retorno equivalente a 508 questionários superando a amostra definida em 147 questionários.

1.19. Por sua vez, os questionários destinados aos Diretores e Coordenadores buscaram informações sobre o perfil destes, além de sua percepção sobre a avaliação do processo de



planejamento e execução dos cursos de formação continuada de professores do ensino fundamental da rede pública estadual. As questões envolviam itens relacionados à existência de diagnóstico de carências, banco de dados sobre cursos ministrados, participação da escola no planejamento, atendimento à necessidade de formação, critérios e prioridades de formação, divulgação, incentivos à formação, efetividade das ações e monitoramento e avaliação dos cursos ministrados.

1.20. Já a pesquisa documental envolveu a coleta e exame de documentos oficiais (Leis, Resoluções, Instruções Normativas), além de dados e informações constantes de sites de instituições da educação, relatórios da ESPEP, censos e demais documentos oriundos das várias gerências que lidam com a formação de professores do ensino fundamental.

1.21. Quanto aos métodos de análise de dados, utilizou-se a análise qualitativa de entrevistas semi-estruturada efetuadas junto aos gestores da Educação do Estado, especialmente, o Secretário de Estado da Educação, Gerentes de setores da Secretaria de Educação envolvidos com a formação de professores do ensino fundamental e Gerentes e Coordenadores Pedagógicos de oito das doze regionais de ensino. Também se fez uso da análise quantitativa dos questionários aplicados, por amostragem, aos professores, diretores e coordenadores de várias escolas de ensino fundamental da rede estadual participantes das ações de formação.

1.22. Procedeu-se à análise de conteúdo de registro administrativos, a análise orçamentário-financeira de dados coletados junto ao Sistema de Acompanhamento dos Recursos da Sociedade deste Tribunal – SAGRES, Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI, Planos Plurianuais referentes aos períodos de 2004/2007 e de 2008/2011, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais do período de 2004/2008.

1.23. Utilizou-se ainda técnicas de diagnóstico e análise: a) mapa de processos, que descreve o fluxo de processos, permitindo identificar mais facilmente oportunidade para racionalização e o aperfeiçoamento do processo de trabalho em uma organização; b) SWOT, que é uma ferramenta de diagnóstico institucional e que serve como guia para organizar a opinião da equipe sobre o objeto da auditoria e o ambiente no qual opera; c) análise DVR, que corresponde ao Diagrama de Verificação e Riscos e que visa identificar se os recursos alocados ao gerenciamento do risco do objeto sob exame estão consistentes com o nível de risco dos objetivos do programa ou projeto em termos de resultado e qualidade na prestação de serviços públicos e na entrega dos produtos almejados.



### *Organização do Relatório*

1.24. Além do Capítulo I, que trata da Introdução, o presente relatório é composto por mais oito capítulos. O Capítulo 2 apresenta uma visão geral da ação auditada, onde além da contextualização do tema, são apresentadas informações sobre seus objetivos, forma de operacionalização e financiamento. Nos Capítulos 3 e 4 são apresentadas as principais conclusões da auditoria, abrangendo o planejamento e a organização das ações de formação de professores em serviço, a estrutura de controle e alguns aspectos sobre a efetividade dos cursos ofertados. Por fim, os Capítulos 5, 6 e 7 tratam, respectivamente, da análise dos comentários do gestor, das considerações finais do trabalho e da proposta de encaminhamento. Neste último, são apresentadas propostas de recomendações que, se implementadas, contribuirão para aperfeiçoar a gestão e os resultados das ações de formação de professores do ensino fundamental. Por fim, o capítulo 8 trás as conclusões do presente trabalho de auditoria operacional.

## **2. Visão Geral das Iniciativas de Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental**

### *Contextualização e relevância*

#### *Levantamento das iniciativas de formação de professores do ensino fundamental*

2.1. O desenvolvimento e a melhoria do ensino é resultante, em especial, de um processo de formação continuada de professores. De fato, as legislações aplicáveis à matéria, ao reconhecerem a necessidade da implementação de um processo formativo contínuo para professores, tratam de normatizar o assunto conforme se passa a mencionar:

2.2. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB – determina, em seu inciso III do art. 63, que as instituições formativas deverão manter programas de formação continuada para os profissionais de educação dos diversos níveis. Por sua vez, o inciso II do art. 67 prevê que os sistemas de ensino deverão promover aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim.

2.3. Já a Lei nº 11.494, que instituiu o FUNDEB, determina no parágrafo único do artigo 40 que ao implantar Planos de Carreira e Remuneração os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão contemplar capacitação profissional especialmente voltada à formação continuada com vistas na melhoria da qualidade do ensino.

2.4. A Lei nº 9.424/96, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) estabeleceu que parte dos recursos recebidos do FUNDEF poderia ser aplicado na capacitação de professor leigo.



2.5. O Conselho Nacional de Educação – CNE – por meio da Resolução nº03/97, prevendo a necessidade de formação de docentes, estabeleceu que os sistemas de ensino envidarão esforços para implementar programas de desenvolvimento profissional dos docentes em exercício, incluída a formação em nível superior em instituições credenciadas, bem como em programas de aperfeiçoamento em serviço.

2.6. Deve-se ressaltar que no âmbito do Governo Federal, o Plano Plurianual, envolvendo os exercícios de 2004 a 2007, contemplou o programa “Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica”, que tem por objetivo o oferecimento de oportunidades de capacitação e formação continuada aos professores e trabalhadores da educação básica, associados a planos de carreira, cargos e salários.

2.7. Por sua vez, o Ministério da Educação e Cultura – MEC repassa às universidades públicas o papel de agentes de fomento da formação continuada do professor que atua na educação básica, por meio dos seguintes instrumentos normativos:

2.8. Portaria SEIF/MEC nº 1.403/2003, que institui o Sistema Nacional de Formação Continuada e Certificação de Professores;

2.9. Edital SEIF/MEC nº 1/2003, que definiu regras para o recebimento de propostas de universidades brasileiras que possuam ou tenham interesse em constituir centros de formação continuada de professores da rede pública de ensino;

2.10. Decreto nº 5.800/2005, que dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB;

2.11. Lei nº 11.502/2007, que atribuiu à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES a competência por induzir e fomentar, inclusive em regime de colaboração com os Estados, os Municípios e o Distrito Federal e exclusivamente mediante convênios com instituições de ensino superiores públicas ou privadas, a formação inicial e continuada de profissionais de magistério;

2.12. Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, que prioriza um conjunto de ações voltadas à melhoria da qualidade da educação básica, abrangendo a estruturação do Sistema Nacional de Formação de Professores, que atribui às universidades a responsabilidade pela promoção e gestão das ações de formação inicial e continuada.

2.13. No âmbito Estadual, pode-se citar o Plano Estadual de Educação Lei nº 8.043 de 30 de junho de 2006 – PEE, prevendo diretrizes, objetivos, além de evidenciar meta voltada à formação de professores.

2.14. Na etapa de levantamento das ações da Função Educação com vistas ao estudo de viabilidade, ficou evidenciado nos demonstrativos de despesas incluindo os dados constantes do Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade do TCE-PB - SAGRES e Sistema de Administração Financeira - SIAFI que as iniciativas de formação de professores do ensino fundamental não constavam de um programa específico, conforme se passa a evidenciar:



**Tabela 1: Despesas empenhadas na Função Educação, no período de 2.004/2.007, por Programas**

FUNÇÃO EDUCAÇÃO: PROGRAMAS		2004	%	2005		2006		2007	
		EMPENHADA		EMPENHADA		EMP.		EMPENHADA	
5046	Apoio Administrativo	116.615.955,47	24,03	71.157.969,85	11,86	89.210.780,12	12,99	224.697.100,96	31,63
0	Operações Especiais	56.501.865,30	11,64	77.441.285,28	12,91	87.281.188,91	12,71	90.275.629,87	12,71
<b>5036</b>	<b>Educação Para Todos</b>	<b>265.226.294,24</b>	<b>54,65</b>	<b>321.411.595,42</b>	<b>53,56</b>	<b>327.784.355,24</b>	<b>47,75</b>	<b>294.722.342,23</b>	<b>41,49</b>
5104	Exp. Melhoria do Ensino Médio	21.260.778,95	4,38	92.234.641,07	15,37	147.141.346,04	21,43	79.294.223,52	11,16
5065	Densenv. Da Ed. Jovens e Adultos	17.191.256,71	3,54	20.642.844,64	3,44	24.053.476,18	3,50	11.583.152,41	1,63
5249	Gestão de Polít da Educ. e Cultura	5.095.734,34	1,05	4.396.941,14	0,73	4.081.996,72	0,59	3.992.591,92	0,56
5033	Modern. De Qualif do Ens. Superior	335.666,46	0,07	995.152,15	0,17	973.740,59	0,14	1.384.383,49	0,19
5122	Programa Institucional de Bolsa	123.265,15	0,03	108.395,65	0,02	545.217,25	0,08	1.234.848,00	0,17
5206	Educação Profissional	289.057,21	0,06	265.019,00	0,04	758.787,36	0,11	1.161.217,30	0,16
5108	Extensão Universitária	34.139,49	0,01	163.418,00	0,03	422.930,20	0,06	453.484,45	0,06
5101	Atenção a Pess. Portad de Deficiência	513.523,16	0,11	745.592,56	0,12	428.062,93	0,06	352.161,86	0,05
5011	Programa Vida Criança	0	0,00	1.122.614,81	0,19	275.666,19	0,04	341.311,67	0,05
5047	Cons. da Pós. Grad. E da Pesquisa	31.821,58	0,01	43,5	0,00	7.056,00	0,00	315.276,50	0,04
5121	Adm. Manut Ens. Agrotécnico Médio	2.009.487,90	0,41	9.286.783,52	1,55	3.421.224,16	0,50	301.320,41	0,04
5144	Prevenção da Ordem Pública	0	0,00	8.500,00	0,00	133.606,00	0,02	155.000,00	0,02
<b>5128</b>	<b>Educação Escolar Indígena</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>82.906,39</b>	<b>0,01</b>	<b>910</b>	<b>0,00</b>	<b>81.150,00</b>	<b>0,01</b>
5130	Arte e Cultura	0	0,00	0	0,00	0	0,00	15.430,00	0,00
5053	Alfab. p/ a Cidadania Total (PACTO)	3.998,20	0,00	0	0,00	0	0,00	2.000,00	0,00
5089	Exp. Melhoria da Educação Especial	40.913,90	0,01	0	0,00	0	0,00	0	0,00
5147	Obras Literárias	4.055,00	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
5168	Assist. ao Estudante	85.578,55	0,02	0	0,00	0	0,00	0	0,00
5216	Assist. Social aos Policiais	9.140,00	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
	<b>TOTAL</b>	<b>485.372.531,61</b>	<b>100,00</b>	<b>600.063.702,98</b>	<b>100,00</b>	<b>686.520.343,89</b>	<b>100</b>	<b>710.362.624,59</b>	<b>100</b>

Fonte: SAGRES (Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade).

2.15. Foram identificadas deficiências nos instrumentos de planejamento (PPA e LOA) oriundas de constantes alterações efetuadas a cada exercício nestes instrumentos, por meio das quais foram ora suprimidos, ora alterados ou consolidados programas/ações, o que restou dificultada a verificação das previsões orçamentárias destes, em face da descontinuidade de parte destes programas/ações ao longo dos exercícios.

2.16. O PPA 2004/2007 evidenciava inicialmente a existência de 21 (vinte e um) programas na função educação. Por sua vez, o PPA 2008/2011 previu a existência de apenas 8 (oito), quais sejam: “Educação para Todos”, “Apoio Administrativo”, “Operações Especiais”, “Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência”, “Modernização de Qualificação do Ensino Superior”, “Programa Institucional de Bolsa de Estudo”, “Preservação da Ordem Pública” e “Fortalecimento da Escola”.



2.17. Há falta de indicadores e metas no Plano Plurianual 2004/2007, bem como a inserção no PPA 2008/2011 de indicadores que não retratam eventuais atendimentos a metas sociais, limitando-se a indicadores e metas quantitativas e financeiras.

2.18. Não obstante o baixo número de iniciativas de formação de professores do ensino fundamental, cujo tema será abordado no item 3.22, o programa 5036 - “Educação para Todos” do Governo Estadual foi o que mais comprometeu recursos da função educação, por concentrar grande parte das iniciativas de formação de professores do ensino fundamental, incluindo a educação fiscal, de campo e indígena. À exceção de duas ações de formação continuada de professores indígenas do ensino fundamental, realizadas no âmbito do Programa 5128 – Educação Escolar Indígena, todas as demais foram executadas no programa “Educação para Todos”.

2.19. Desta feita, observa-se que o orçamento do Governo Estadual não contemplou, enquanto classificação funcional, programa especificamente voltado para as iniciativas de formação de docentes do ensino fundamental, estando conforme já comentado, concentrado em grande parte no programa “Educação para Todos”, programa este que, segundo o SAGRES, concentrou 14 ações ao longo do período compreendido de 2004 a 2007.

#### ***Objetivo e público-alvo das iniciativas de formação continuada para professores do ensino fundamental***

2.20. Tanto a linha de formação inicial como a continuada de professores são entendidas como ações de desenvolvimento profissional de docentes em exercício conforme consta da Resolução nº 03/1997, do Conselho Nacional de Educação. Enquanto que a formação inicial visa à introdução ao campo profissional, a formação continuada volta-se à produção do conhecimento e da carreira, que deve ser provida por meio da atualização profissional periódica.

2.21. Desta forma as iniciativas de aperfeiçoamento em serviço, que estão relacionadas à formação continuada, envolvem a complementação da formação inicial e o aperfeiçoamento da prática docente.

2.22. A presente Auditoria Operacional tem por objetivo a análise das ações estaduais de suporte à formação continuada dos professores do ensino fundamental e justifica-se pelo fraco desempenho dos alunos que concluem o Ensino Fundamental, conforme indicadores aferidos pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB.

#### ***Forma de implementação***

2.23. No período de 2004 a 2007, as iniciativas de Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental foram executadas de forma centralizada pela Secretaria de Estado da Educação e Cultura por meio de licitação, contratos com a Escola de Serviço Público do Estado da Paraíba – ESPEP, Centros de Formação e o próprio pessoal da secretaria.





2.24. Tais iniciativas foram realizadas de dois modos: 1) iniciativa e coordenação feita pela própria Secretaria em parceria com o Instituto Airton Sena, envolvendo o Programa Circuito Campeão (“Se Liga”, “Acelera” e “A Base é Fundamental”), utilizando-se recursos próprios. 2) por meio da SEEC que preliminarmente apresenta um plano de trabalho ao Ministério da Educação e Cultura - MEC / Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, com a descrição de um projeto de formação. Quando estes projetos são aprovados firmam-se convênios, utilizando-se recursos do FNDE com contrapartidas do Governo do Estado.

### *Aspectos Orçamentários e Financeiros*

2.25. Segundo dados do Censo da Educação Básica 2007, o Estado da Paraíba tem na sua rede estadual de ensino 10.221 docentes no Ensino Fundamental.

2.26. Conforme pode ser observado na Tabela 2, a distribuição das funções docentes do Ensino Fundamental indica que a Paraíba ainda abriga 0,05 % das funções docentes cujo nível de formação corresponde apenas ao Ensino Fundamental Incompleto e 0,28% ao Ensino Fundamental Completo.

**Tabela 2: Total das Funções Docentes do Ensino Fundamental, por Nível de Escolaridade, na Paraíba – Rede Estadual**

<b>Localiz.</b>	<b>Código Escolaridade</b>	<b>Docentes</b>	<b>Formação</b>
Rural	1	1	Fundamental Incompleto
	2	3	Fundamental Completo
	3	221	Médio Normal
	4	3	Médio Normal Específico Indígena
	5	45	Médio
	6	341	Licenciatura Completa
	7	42	Superior Completo. sem Licenciatura
<b>Total:</b>	<b>28</b>	<b>656</b>	
Urbana	1	5	Fundamental Incompleto
	2	26	Fundamental Completo
	3	1713	Médio Normal
	4	8	Médio Normal Específico Indígena
	5	426	Médio
	6	6842	Licenciatura Completa
	7	545	Superior Completo. sem Licenciatura
<b>Total:</b>	<b>28</b>	<b>9565</b>	
	<b>56</b>	<b>10221</b>	

Fonte: Censo - Setor de Estatística da SEEC.

2.27. Ainda de acordo com os dados da tabela 2 pode-se observar que do total de funções docentes do ensino fundamental da rede estadual de ensino (10.221), 10,69% das funções (1.093) são exercidas por profissionais sem titulação para o magistério.



2.28. Mediante os indicadores anteriormente explicitados, e admitindo-se ainda que, para cada função docente corresponde um professor, fica evidente a necessidade de se oferecer a formação mínima – magistério de nível médio na modalidade normal – para atender 1023 professores que atuam no ensino fundamental.

2.29. Nas Diretrizes do Plano Nacional de Educação – PNE e do Plano Estadual de Educação - PEE são destacados dois aspectos de fundamental importância no contexto da formação: qualificação docente, implementação de políticas públicas de formação inicial e continuada e melhoria da qualidade de ensino.

2.30. Segundo o PEE, a Formação e a Valorização do Magistério da Educação Básica devem contemplar:

- Uma formação inicial que atenda às reais necessidades do sistema de ensino da Paraíba e que seja de responsabilidade principalmente das instituições de nível superior, voltadas para esse fim, admitindo-se a formação em nível médio (modalidade normal), para atuação na educação infantil e nas primeiras séries do ensino fundamental, conforme estabelece o Art. 62 da LDB;
- Uma formação continuada articulada à formação inicial, entendida como um sistema orgânico de desenvolvimento profissional permanente, privilegiando estudos e reflexões coletivas sob responsabilidade da Secretaria Estadual de Educação, em parceria com as Universidades e Instituições de Ensino Superior, de modo a garantir a melhoria permanente da qualidade da educação.

2.31. No período compreendido entre os exercícios de 2004 a 2007, as iniciativas de formação de professores do ensino fundamental foram realizadas nos Programas **5036 EDUCAÇÃO PARA TODOS**, nas seguintes ações de governo: 2297 – Desenvolvimento, Manutenção e Monitoramento do Ensino Fundamental, 2178-Administração e Manutenção da Educação Indígena, 2320 – Aceleração da Aprendizagem, **2340 – Capacitação de Recursos Humanos do Ensino Fundamental**, 2333 – Fundo de Fortalecimento da Escola e 2747 – Desenvolvimento e Manutenção da Educação Física e no Programa **5128 – EDUCAÇÃO ESCOLAR INDÍGENA**, as ações 2180 - Formação Continuada de Professores, e 2178 - Administração e Manutenção da Educação Indígena, conforme tabela:

**Tabela 3: Programas e Ações que contemplaram as Capacitações de Formação de Professores**

<b>Ano</b>	<b>Programas</b>	<b>Ações</b>
<b>2004</b>	5036-Educação para Todos	2297- Desenvolvimento, Manutenção e Monitoramento do Ensino Fundamental.
<b>2005</b>	5128- Educação Escolar Indígena	2178-Administração e Manutenção da Educação Indígena



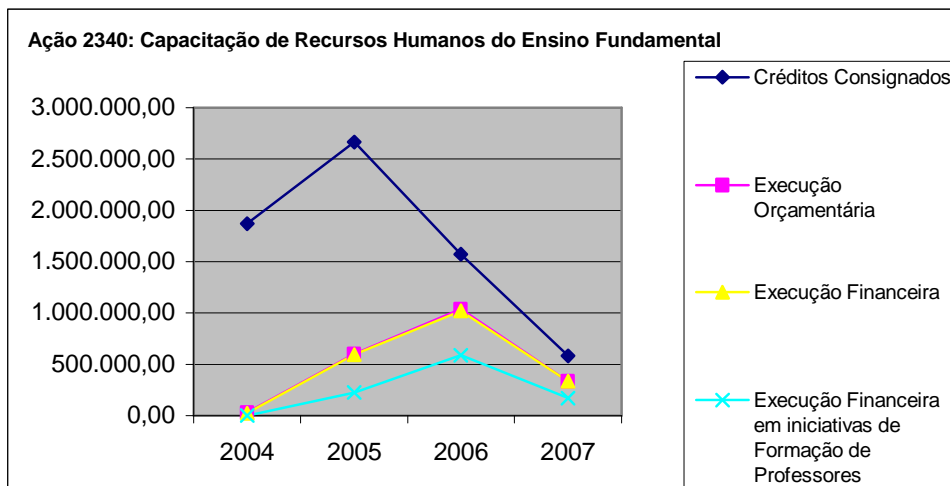
	5036-Educação para Todos	2320-Aceleração da Aprendizagem 2340-Capacitação de Recursos Humanos do Ensino Fundamental 2333-Fundo de Fortalecimento da Escola 2747-Desenvolvimento e Manutenção da Educação Física e Desportos no Ensino Fundamental
<b>2006</b>	5036-Educação para Todos	2297- Desenvolvimento, Manutenção e Monitoramento do Ensino Fundamental 2320-Aceleração da Aprendizagem 2340-Capacitação de Recursos Humanos do Ensino Fundamental. 2747-Desenvolvimento e Manutenção da Educação Física e Desportos no Ensino Fundamental
<b>2007</b>	5128- Educação Escolar Indígena	2180-Formação Continuada de Professores
	5036-Educação para Todos	2297- Desenvolvimento, Manutenção e Monitoramento do Ensino Fundamental 2320-Aceleração da Aprendizagem 2340-Capacitação de Recursos Humanos do Ensino Fundamental

2.32. O PPA 2004/2007 contemplou a ação 2340: **Capacitação de Recursos Humanos do Ensino Fundamental**, a qual apresenta como objeto “*capacitar professores do Ensino Fundamental nos Programas de Formação Inicial, Formação Continuada e Programa de Formação de Professores em exercício*”. Embora essa ação tivesse previsões e metas estabelecidas no PPA, o Governo do Estado ofereceu as iniciativas de formação de professores do ensino fundamental em 07 (sete) ações diferentes, quais sejam:

**Tabela 4: Ação: 2340-Capacitação de Recursos Humanos do Ensino Fundamental**

Ano	Créditos Autorizados	Execução Orçamentária	Execução Financeira	Metas Financeiras	Execução Financeira em iniciativas de Formação de Professores	% Execução Orçamentária
2004	1.872.780,00	32.405,31	21.365,31	4.324.000,00	0,00	0,00
2005	2.669.000,00	600.259,89	597.259,89	4.756.000,00	226.699,54	8,49
2006	1.570.636,93	1.040.193,86	1.017.658,59	5.232.020,00	590.810,00	37,62
2007	584.000,00	336.865,86	336.865,86	5.754.390,00	167.185,00	28,63
<b>TOTAL</b>					<b>984.694,54</b>	

FONTE: SIAF: Sistema Integrado de Administração Financeira, SAGRES Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade.



**Ação: 2297- Desenvolvimento, Manutenção e Monitoramento do Ensino Fundamental**

2.33. A ação: 2297- Desenvolvimento, Manutenção e Monitoramento do Ensino Fundamental tendo como objetivo *desenvolver e monitorar ações que assegurem a melhoria da qualidade do Ensino Fundamental*. A tabela 5 demonstra que, nos exercícios de 2004, 2006 e 2007, esta ação apresentou níveis de execução orçamentária e financeira abaixo de 0,25% em relação aos créditos consignados na Lei Orçamentária – LOA. No exercício de 2005, não foi realizada iniciativa de formação de professores na referida ação.

**Tabela 5: Ação: 2297- Desenvolvimento, Manutenção e Monitoramento do Ensino Fundamental**

Ano	Créditos Consignados	Execução Orçamentária	Execução Financeira	Exec Financeira em Iniciativas de Formação de Professores	% Execução Orçamentária
2004	261.445.506,70	247.049.686,50	201.728.036,29	132.200,00	0,05
2005	216.244.217,88	151.001.804,22	129.102.452,49	0,00	0,00
2006	143.943.057,71	142.179.908,20	133.629.363,47	219.300,00	0,15
2007	116.593.179,99	111.342.858,81	106.795.634,45	274.737,00	0,24
<b>TOTAL</b>				<b>626.237,00</b>	

FONTE: SIAF: Sistema Integrado de Administração Financeira, SAGRES: Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade.

**Ação: 2320 - Aceleração da Aprendizagem**

2.34. A Ação 2320: Aceleração da Aprendizagem tem como finalidade reduzir as taxas de evasão e repetência, através de processos de aceleração da aprendizagem e recuperação progressiva de estudos. Essa Ação teve nível de execução financeira de 14,67% no exercício de 2005, de 0,83% no exercício de 2006 e de 20,73% em 2007 com relação aos créditos que lhe foram consignados nas respectivas Leis Orçamentárias, não havendo, entretanto, durante o exercício de 2004, execução financeira em iniciativas de formação de professores do ensino fundamental, conforme tabela nº6.

**Tabela 6: Ação: 2320 - Aceleração da Aprendizagem**

Ano	Créditos Consignados	Execução Orçamentária	Execução Financeira	Execução Financeira em iniciativas de Formação de Professores	% Execução Orçamentária
2004	516.000,00	19.606,00	19.606,00	0,00	0,00
2005	2.138.925,53	1.148.162,66	1.148.162,66	313.852,40	14,67
2006	1.757.640,40	913.264,45	688.414,45	14.540,00	0,83
2007	784.379,84	252.229,84	250.789,84	162.580,00	20,73
<b>TOTAL</b>				<b>490.972,40</b>	

FONTE: SIAF: Sistema Integrado de Administração Financeira, SAGRES: Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade.

### **Ação 2333: Fundo de Fortalecimento da Escola**

2.35. Conforme o PPA 2004/2007, a ação 2333: Fundo de Fortalecimento da Escola tem como objeto *melhorar o desempenho dos alunos do ensino fundamental, através de acesso e permanência da criança na escola*. O nível de execução orçamentária e financeira desta ação foi 1,83%, no exercício de 2005, em relação aos créditos consignados na Lei Orçamentária – LOA. Não houve execução financeira em iniciativas de formação de professores do ensino fundamental nos exercícios de 2004, 2006, 2007, nesta ação.

**Tabela 7: Ação 2333: Fundo de Fortalecimento da Escola**

Ano	Créditos Consignados	Execução Orçamentária	Execução Financeira	Execução Financeira em iniciativas de Formação de Professores	% Execução Orçamentária
2004	7.351.457,00	2.975.332,20	2.965.452,47	0,00	0,00
2005	4.898.470,50	2.472.185,91	2.153.879,98	89.760,00	1,83
2006	2.259.926,97	1.120.162,95	820.392,86	0,00	0,00
2007	4.337.248,17	1.608.167,46	1.599.167,46	0,00	0,00
<b>TOTAL</b>				<b>89.760,00</b>	

FONTE: SIAF: Sistema Integrado de Administração Financeira, SAGRES Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade.

### **Ação: 2747-Desenvolvimento e Manutenção da Educação Física e Desportos no Ensino Fundamental**

2.36. A Ação: 2747-Desenvolvimento e Manutenção da Educação Física e Desportos no Ensino Fundamental tem como finalidade *democratizar o acesso à prática esportiva como instrumento educacional, visando ao desenvolvimento integral dos praticantes para a formação da cidadania e melhoria da qualidade de vida*. A Ação apresentou níveis de execução orçamentária e financeira de 1,87% e 2,36% nos exercícios de 2005 e 2006, respectivamente, em relação aos créditos consignados na Lei Orçamentária – LOA para esta ação.

2.37. Nos exercícios de 2004 e 2007 não houve execução financeira em iniciativas de formação de professores do ensino fundamental, para essa ação.



**Tabela 8: Ação: 2747-Desenvolvimento e Manutenção da Educação Física e Desportos no Ensino Fundamental**

Ano	Créditos Consignados	Execução Orçamentária	Execução Financeira	Execução Financeira em iniciativas de Formação de Professores	% Execução Orçamentária
2004	1.069.447,94	265.149,57	250.267,55	0,00	0,00
2005	1.095.708,57	355.858,18	355.858,18	20.472,00	1,87
2006	374.390,76	104.678,70	96.678,70	8.830,00	2,36
2007	290.412,48	137.950,03	137.950,03	0,00	0,00
<b>TOTAL</b>				<b>29.302,00</b>	

FONTE: SIAF: Sistema Integrado de Administração Financeira, SAGRES Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade.

2.38. No Programa 5128--Educação Escolar Indígena foram utilizadas as ações: 2178 Administração e Manutenção da Educação Indígena e 2180: Formação Continuada de Professores, conforme tabelas .9. e .10.

**Ação: 2178: Administração e Manutenção da Educação Indígena**

2.39. A Ação 2178: Administração e Manutenção da Educação Indígena apresentou nível de execução orçamentária e financeira de 19,63% em relação aos créditos consignados na Lei Orçamentária – LOA, no exercício de 2005. Não houve iniciativa de formação de professores do ensino fundamental, na referida ação, nos exercícios de 2004, 2006 e 2007.

**Tabela 9: Ação: 2178: Administração e Manutenção da Educação Indígena**

Ano	Créditos Consignados	Execução Orçamentária	Execução Financeira	Execução Financeira em iniciativas de Formação de Professores	% Execução Orçamentária
2004	309.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2005	309.000,00	81.791,75	81.791,75	60.649,60	19,63
2006	173.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2007	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTAL</b>				<b>60.649,60</b>	

FONTE: SIAF: Sistema Integrado de Administração Financeira, SAGRES Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade.

**Ação: 2180: Formação Continuada de Professores**

2.40. Nos exercícios de 2004, 2005 e 2006, não houve iniciativas de formação de professores do ensino fundamental na ação 2180 – Formação Continuada de Professores. No exercício de 2007, a ação apresentou níveis de execução orçamentária e financeira de 22,78%, em relação aos créditos consignados na Lei Orçamentária – LOA.

**Tabela 10: Ação: 2180: Formação Continuada de Professores**

Ano	Créditos Consignados	Execução Orçamentária	Execução Financeira	Execução Financeira em iniciativas de Formação de Professores	% Execução Orçamentária
2004	232.350,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2005	256.000,00	1.114,64	1.114,64	0,00	0,00
2006	206.000,00	910,00	910,00	0,00	0,00



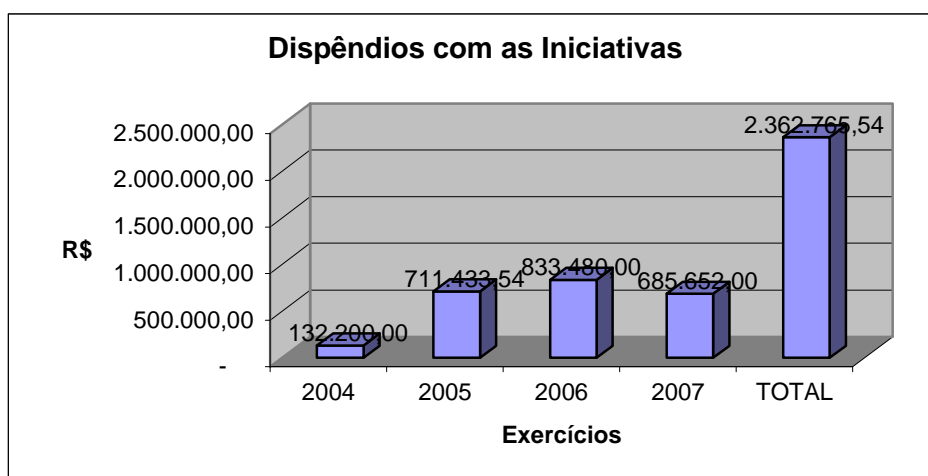
<b>2007</b>	356.108,00	81.150,00	81.150,00	81.150,00	22,78
<b>TOTAL</b>				<b>81.150,00</b>	

FONTE: SIAF: Sistema Integrado de Administração Financeira, SAGRES Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade.

**Tabela 11: Ações desenvolvidas com as iniciativas de Formação de Professores, no período de 2004 a 2007.**

<b>AÇÕES</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>TOTAL</b>
Ação 2297-Desenvolvimento, Manutenção e Monitoramento do Ensino Fundamental	132.200,00	0,00	219.300,00	274.737,00	626.237,00
Ação 2320: Aceleração da Aprendizagem	0,00	313.852,40	14.540,00	162.580,00	490.972,40
Ação 2333: Fundo de Fortalecimento da Escola	0,00	89.760,00	0,00	0,00	89.760,00
Ação: 2340-Capacitação de Recursos Humanos do Ensino Fundamental	0,00	226.699,54	590.810,00	167.185,00	984.694,54
Ação: 2747-Desenvolvimento e Manut. da Educação Física e Desportos no Ensino Fundamental	0,00	20.472,00	8.830,00	0,00	29.302,00
Ação 2178: Administração e Manutenção da Educação Indígena	0,00	60.649,60	0,00	0,00	60.649,60
Ação: 2180: Formação Continuada de Professores	0,00	0,00	0,00	81.150,00	81.150,00
<b>TOTAL</b>	<b>132.300,00</b>	<b>711.433,54</b>	<b>833.480,00</b>	<b>685.652,00</b>	<b>2.362.765,54</b>

FONTE: Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAF), Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade (SAGRES).



2.41. No geral, os gastos com iniciativas de formação de professores do ensino fundamental (R\$2.362.765,54), no período compreendido entre 2004 a 2007, corresponderam a 0,31% (zero vírgula trinta e um por cento) dos valores consignados no orçamento para as respectivas ações em que foram efetivados esses gastos (R\$ 773.637.845,37) e 0,09% do valor consignado na função educação (R\$ 2.623.516.282,51) no mesmo período.

2.42. Deve-se registrar que do valor aplicado nessas iniciativas de formação ao longo desses quatro exercícios (R\$ 2.362.765,54), os recursos despendidos por meio da fonte “00 – recursos próprios” que somou R\$592.468,14 (quinhentos e noventa e dois mil quatrocentos e sessenta e oito reais e catorze centavos), corresponderam a 25,02% dos valores aplicados, enquanto que



R\$1.770.297,40, equivalendo a 74,92% foram oriundos de recursos federais, sendo que destes 98,34% são oriundos do FNDE e 1,66% são provenientes da Lei Pelé.

### **3. Planejamento e implementação das ações de formação de professores**

3.1. Considerando que o planejamento exige o embasamento de dados e informações fidedignas e confiáveis, e que dentro da etapa de diagnóstico, pensar na demanda é o melhor momento em que o gestor da ação define o público-alvo e levanta suas necessidades de formação, será abordado como primeiro achado a elaboração de um eventual diagnóstico da demanda por formação pela Secretaria de Estado da Educação e Cultura –SEEC, em seguida os demais aspectos que envolvem o planejamento das iniciativas de formação ofertadas e, por fim, as estratégias de implementação dessas iniciativas.

#### **Diagnóstico da demanda por formação**

3.2. Com relação ao **diagnóstico das carências de capacitação dos professores**, constatou-se que a Secretaria de Estado da Educação e Cultura – SEEC não dispõe de um processo sistemático e normatizado de diagnóstico que evidencie as necessidades de formação de professores. Não há, portanto, uma estratégia para formação de professores balizada por diagnósticos. Em entrevistas realizadas junto às Gerências Executivas e Regionais de Ensino, verificou-se a inexistência de documento que comprove a efetiva realização de diagnóstico para o planejamento das ações de formação de professores, muito embora, na percepção dos Gestores deva haver a elaboração do sobredito diagnóstico na SEEC, contudo, sem que se saiba especificamente a quem caberia sua elaboração e a disposição dessas informações.

3.3. Deve-se ressaltar, entretanto, que na percepção de diretores das escolas pesquisadas, conforme resultados dos questionários, 50% dos diretores concordam que suas escolas dispõem do diagnóstico das carências de capacitação, enquanto que 45,19% não confirmaram a existência desse diagnóstico. Evidenciou-se, por sua vez, que dentre os que não confirmaram a existência de diagnóstico, o problema é maior em escolas da área urbana, com o percentual de 72,34%, enquanto que nas escolas da zona rural o percentual situa-se em 27,66% das escolas pesquisadas. Verificaram-se ainda, a partir dos questionários aplicados, vários relatos por parte dos professores beneficiados sugerindo que seja feito um diagnóstico prévio do que os professores necessitam conhecer, de acordo com a realidade da comunidade escolar.

3.4. Desta forma, tem-se como ameaça à efetividade das iniciativas de formação de professores do ensino fundamental da Rede Estadual de Ensino na Paraíba a falta de informação de boa parte dos gestores sobre as principais carências pedagógicas, a ausência de processo sistematizado de elaboração de diagnóstico, a falta de atualização e do acompanhamento das metas traçadas no Plano Estadual de Educação - PEE quanto à formação continuada de professores, além da não participação ativa dos professores que serão envolvidos no treinamento quando do levantamento de suas carências, visando à elaboração do programa de formação.

3.5. Observa-se que a ausência do diagnóstico sistemático, contemplando critérios, definindo prioridades e que efetivamente sirva de base a um perfeito planejamento, acarreta como efeito a incerteza quanto ao efetivo tamanho do público-alvo, a falta de hierarquização das necessidades





de treinamento e a não convicção de que os professores com maior necessidade de formação estejam sendo atendidos, podendo os cursos ministrados estarem desvinculados da realidade local e da demanda dos professores, fato que resultaria na alocação ineficiente dos recursos públicos e baixa efetividade da formação oferecida em melhorar a prática pedagógica.

3.6. Identificou-se como boa prática, a criação em 2007 do Plano de Organização Pedagógica - POPE, que é elaborado pelas escolas, no qual são inseridas as carências e necessidades destas. Deve-se destacar ainda a existência do Seminário Estadual de Formação (SEF), idealizado pela Secretaria de Educação, e que despertou muito para a prática pedagógica. Neste Seminário que envolve professores, colhem-se dados relativos às suas necessidades. Oportuno frisar, todavia, que não existe qualquer correlação sistematizada entre os resultados colhidos nos POPE e no SEF e o diagnóstico que evidencie as necessidades de formação dos professores, uma vez que os registros efetuados são feitos de forma estanque em atas ou relatórios, não gerando banco de dados.

3.7. Imperioso, portanto, faz-se a elaboração de forma adequada desse diagnóstico das necessidades do professor, caso contrário, tornar-se-á mais difícil, a construção de iniciativas de formação bem planejadas, além do que prejudicará a elaboração de planos de trabalho com objetivo de pleitear financiamento junto ao MEC/FNDE.

### **Planejamento das iniciativas de formação de professores do ensino fundamental**

**3.8. Com relação aos demais aspectos do planejamento,** além do que já foi comentado quanto à falta de um diagnóstico das necessidades de formação de professores, evidenciou-se a ausência de um planejamento com base científica e adequado para implementação dessas ações de formação.

3.9. Contribuindo para a constatação de que não é feito um planejamento adequado, ficou evidenciado que as escolas e professores não participam efetivamente do processo de construção da demanda por capacitação. Constatou-se que a SEEC não possui um banco de dados contendo informações referentes às capacitações ofertadas, escolaridade e histórico de cursos e treinamentos em serviços recebidos pelo professor que leciona na rede pública de ensino. Observou-se ainda que não são devidamente quantificadas e conseqüentemente acompanhadas as metas previstas no Plano Estadual de Educação-PEE relativamente à formação continuada desses profissionais, além de não serem utilizados indicadores financeiros e de desempenho para o planejamento das iniciativas de formação.

3.10. Um dos riscos constatados pela auditoria se refere à baixa efetividade das políticas de formação continuada de professores em serviço, em razão de fragilidades ou deficiência nos processos de planejamento estratégico e de organização. Ocorrendo essas situações no âmbito da SEEC, aumenta-se a probabilidade de falta de ligação entre a geração dos programas de formação inicial ou formação continuada e as necessidades de desenvolvimento de qualificações e competências junto aos professores da rede estadual que lecionam no Ensino Fundamental.

3.11. À luz desse risco a auditoria investigou os seguintes pontos: i) se o gestor dispõe de informações necessárias para planejar suas ações de formação de professores; e ii) se as ações de formação de professores estão contempladas nos instrumentos de planejamento e orçamento



públicos, sendo essas ações de simples identificação e se contam com uma adequada estrutura operacional e financeira.

3.12. A partir das entrevistas efetuadas, observou-se que, na percepção de Gestores das Regionais de Ensino, os professores não participaram efetivamente do planejamento e da construção da demanda por capacitação. Por sua vez, os questionários aplicados junto a diretores de escolas demonstraram que apenas 38,46% concordam que, no processo de definição dos cursos de capacitação, foi considerada a opinião das escolas das quais fazem parte. Contrariando as opiniões destes diretores, constatou-se que a incumbência do planejamento das iniciativas de formação coube exclusivamente, no âmbito da Rede Estadual de Ensino, a SEEC e às respectivas gerências executivas, enquanto que às gerências regionais coube a divulgação dos cursos.

3.13. Em levantamento realizado, com base nos relatórios fornecidos pela Escola de Serviço Público do Estado da Paraíba – ESPEP, ficou evidenciado que professores da rede estadual de 43 (quarenta e três) dos 223 municípios do Estado da Paraíba não participaram de iniciativas de formação de professores no período compreendido entre 2004 a 2007, conforme anexo XX. Por sua vez, restou identificado que professores da rede estadual de 46 municípios participaram de apenas 01 (uma) formação ministrada. Não há como negar que isso resultou da falta de um planejamento adequado, o que se traduz em prejuízo à equidade na distribuição das vagas disponibilizadas para os cursos ofertados.

3.14. Não restou evidenciada na SEEC a existência de um banco de dados com informações, registros ou indicadores sobre a habilitação dos professores que atuam nas séries iniciais e nas séries finais do ensino fundamental, além do histórico de cursos e treinamentos recebidos pelo professor. Tal fato pôde ser confirmado por meio da percepção dos gestores executivos e regionais a partir das entrevistas realizadas, os quais reconheceram que, embora não haja um banco de dados com essas informações, em relação às capacitações realizadas, parte dessas informações e registros só poderão ser identificados através dos relatórios oriundos das iniciativas realizadas pela ESPEP.

3.15. No que se refere às metas do PEE em relação à formação continuada de professores, constatou-se que, na realidade, há falhas na elaboração deste plano por não dispor da quantificação dessas metas de formação, conseqüentemente não são feitos acompanhamentos, ou seja, mensuração e avaliação do eventual alcance das mesmas. De fato, observou-se que a constituição de uma iniciativa de formação pela SEEC surge a partir da elaboração de planos de trabalhos em função dos recursos destinados pelo FNDE, por sua vez, que não são suficientes para atender a toda a demanda, bem como pelo fato de o Estado sofrer descontinuidade de atendimento de um ano para outro.

3.16. Tendo em vista a dependência do Estado com relação aos recursos destinados pelo FNDE para que sejam realizadas as iniciativas de formação, a falta de um planejamento por parte do Governo do Estado e do Governo Federal que resulte em um programa de formação continuada de médio prazo, para o qual se faça um escalonamento de um grupo de professores a ser capacitado de acordo com suas necessidades, existe uma grande probabilidade de que os recursos sejam empregados em projetos pontuais, ou seja, em ações isoladas.



3.17. Os questionários aplicados junto a Diretores revelaram que 65,38% (sessenta e cinco vírgula trinta e oito por cento) destes não confirmaram que suas escolas dispunham de um plano de capacitação que priorize suas carências, demonstrando que a ausência de planejamento de capacitação se reflete também nas escolas, ou seja, abrange todos os níveis administrativos e operacionais da SEEC.

3.18. Relativamente à ausência da constituição de indicadores no processo de planejamento das iniciativas de formação, na percepção dos gestores da SEEC entrevistados, não é feito uso desses indicadores, no entanto, esses gestores ressaltam que para cada iniciativa é ponderado seu custo por participante. Constatou-se que a falha surge desde o planejamento orçamentário, vez que se verificou, como agravante, que há total falta de indicadores e metas no Plano Plurianual 2004/2007 quanto às ações de formação de professores do ensino fundamental, bem como inexistem, no PPA 2008/2011, indicadores que retratem eventuais atendimentos a metas sociais, limitando-se a indicadores e metas quantitativas e financeiras.

3.19. Conforme comentado no item que trata do “levantamento das iniciativas de formação de professores do ensino fundamental”, foram identificadas deficiências nos instrumentos de planejamento (PPA e LOA) provenientes de constantes alterações na elaboração de cada um desses instrumentos a cada exercício, referentes aos programas/ações voltadas à formação de professores, o que restou dificultada a identificação da continuidade desses programas/ações ao longo dos exercícios.

### **Estratégias de implementação**

3.20. Ficou constatado que, no período de 2004 a 2007, foi implementado um baixo número de iniciativas de formação de professores do ensino fundamental da rede estadual de ensino, com a agravante de que as iniciativas foram direcionadas a um restrito número de professores. Houve queixas dos professores cursistas quanto aos horários e locais onde foram realizadas as formações. Observou-se que a reposição das aulas dos professores que participam das iniciativas de formação é feita com deficiência. Identificou-se que o procedimento licitatório destinado à contratação das agências formadoras é burocrático e lento, além do que os recursos financeiros são escassos (quase sempre não se consegue recursos para alimentação e transporte). Verificou-se, ainda, que as formações de professores do ensino fundamental foram oferecidas através de diversas ações, prejudicando a transparência dos gastos públicos.

3.21. Com o objetivo de financiar a política de formação de professores, a SEEC deverá contar com a alocação de recursos específicos para essa finalidade, sejam eles provenientes do orçamento federal, estadual ou de fontes externas. Observou-se importante analisar o comportamento do financiamento ao longo do período compreendido entre 2004 e 2007 e suas possíveis causas e conseqüências. O objetivo é também entender como estão sendo conduzidas as ações de formação, considerando a formulação da política, a estruturação das áreas responsáveis pela sua execução, os procedimentos administrativos e de coordenação, as ações e recursos orçamentários, o desempenho físico e financeiro e a divulgação de critérios transparentes para participação nos eventos de capacitação.

3.22. **No tocante ao baixo número de iniciativas de formação**, a partir dos relatórios apresentados pela Agência Formadora (ESPEP) ficou constatada a realização, no período



compreendido entre 2004 a 2007, de 20 (vinte) iniciativas de formações direcionadas aos professores do ensino fundamental da rede estadual de ensino. Conforme ficou evidenciado no item que trata dos “aspectos orçamentários e financeiros”, os gastos com iniciativas de formação de professores do ensino fundamental, neste período, corresponderam a 0,31% (zero vírgula trinta e um por cento) dos valores consignados no orçamento para as respectivas ações em que foram efetivados esses gastos e 0,09% do valor consignado na função educação para o mesmo período.

3.23. Verificou-se ainda que, entre os anos de 2004 a 2007, houve uma baixa aplicação de recursos próprios do Governo do Estado, uma vez que ficou evidenciado que do valor aplicado nessas iniciativas de formação ao longo desses quatro exercícios (R\$ 2.362.765,54), os recursos despendidos por meio da fonte “00 – recursos próprios” que somou R\$592.468,14 (quinhentos e noventa e dois mil quatrocentos e sessenta e oito reais e catorze centavos), corresponderam a 25,02% dos valores aplicados, enquanto que R\$1.770.297,40, equivalendo a 74,92% foram oriundos de recursos federais.

3.24. Como consequência ao pouco número de iniciativas de formação realizadas, verificou-se o baixo número de professores formados a partir destas. As análises que tiveram por fonte os relatórios da ESPEP demonstraram que foram atendidos por estas iniciativas apenas 6.187 (seis mil cento e oitenta e sete) participantes, correspondendo a 60,53% dos professores do ensino fundamental da rede estadual de ensino.

3.25. Torna-se imperioso registrar que dentre os participantes desses cursos de formação ministrados, segundo os questionários aplicados junto a professores que delas participaram, apenas 15,35% dos professores que compunham a amostra afirmaram que cursaram apenas uma iniciativa de formação, enquanto que 19,88% informaram que participaram de 2 formações, 20,28%, de 3 iniciativas, 17,13%, de 4 iniciativas e 25,97% responderam que cursaram 5 ou mais das formações realizadas. Tal fato demonstra que, embora o número de participantes das citadas iniciativas tenha sido de 6.187 (seis mil cento e oitenta e sete), o número de professores que lecionam no ensino fundamental na rede estadual de ensino e que efetivamente foram formados foi muito inferior a este quantitativo, considerando que a participação destes professores na grande maioria dos casos ocorreu em mais de uma formação oferecida.

3.26. É Necessário, portanto, que ocorra a implementação de um maior número possível de iniciativas de formação, em especial com um aumento na participação de recursos próprios para financiá-las, de modo que essas iniciativas possam envolver cada vez mais professores que lecionam no ensino fundamental.

3.27. **Com relação aos locais nos quais os cursos foram ministrados**, houve queixas não só de professores quanto de gerentes regionais de ensino. Com base nos questionários aplicados junto aos professores que participaram de formação, foi identificado que apenas 38,98% destes consideraram que o curso ocorreu em local próximo ou de fácil acesso. Cumpre registrar que as formações geralmente ocorrem em centros de ensino que se localizam nas cidades de Alagoa Grande, João Pessoa, Sapé e Sousa, por vez recorre-se, em alguns municípios, à contratação de centro com estrutura suficiente e que permita a realização da iniciativa. Dentre os professores que consideraram que o local da formação dificultou a sua participação nas iniciativas 71,70% lecionam em escola da zona urbana enquanto que 28,30% são professores de escolas localizadas na zona rural.



3.28. De um modo geral, 39,37% dos professores cursistas informaram que foi disponibilizado transporte para o deslocamento ao local de formação. Dentre as sugestões dos professores consultados por questionários, visando à melhoria dos novos cursos, foram identificados inúmeros relatos no sentido de que as formações necessitavam ocorrer em locais de fácil acesso, de preferência dentro do próprio município de que fazem parte os professores cursistas. Na percepção de gestores regionais, colhidas por meio de entrevistas, haveria maior facilidade à participação de professores nas iniciativas de formação, caso os cursos fossem ministrados dentro da própria regional de ensino.

3.29. É importante portanto que a SEEC ao planejar novas iniciativas de formações dê preferência à realização de cursos dentro da própria regional de ensino e, dentro do possível, que as formações ocorram no próprio município de que fazem parte os professores cursistas.

3.30. **Quanto aos horários em que foram realizadas as formações**, a partir do resultado dos questionários aplicados junto aos professores cursistas foi revelado que 73,43% dos cursos foram ministrados nos horários das aulas escolares, 5,91% das formações ocorreram nos finais de semana, 34,84%, em turno diferente ao que o professor dá aula e 17,13% foram realizados durante o recesso escolar.

3.31. O fato de a maioria dos cursos serem realizados nos horários das aulas resultou na necessidade de haver reposições com vistas a não prejudicar o conteúdo programático das disciplinas, no entanto, constatou-se que as reposições das aulas dos professores que participam das iniciativas de formação são deficientes, comprometendo a carga horária das disciplinas lecionadas por esses professores. Na opinião de 32,09% dos professores que compunham a amostra, alguns alunos ficaram sem aulas durante o período do curso de formação dos quais participaram. O problema das reposições das aulas é reconhecido pelos gerentes regionais, conforme percepção colhida nas entrevistas realizadas. Segundo esses gerentes as razões dessas falhas nas reposições surgem pela falta de professores substitutos, pela falta de compromisso da parte de alguns professores, além da falta de recursos financeiros para a contratação temporária de novos professores que suprissem as ausências de professores que se encontram participando de formações. Ainda como causa da deficiência nas reposições de aulas identificou-se a falta de um cronograma de reposição das aulas dispensadas, além da ausência de acompanhamento das aulas a serem repostas por parte de diretores e inspetores.

3.32. Como forma de suprir tais falhas de modo a não haver comprometimento do aprendizado do aluno, na medida do possível, faz-se necessário que os cursos sejam ministrados durante o recesso escolar, desde que não coincidente com as férias do professor, ou conforme sugere alguns dos professores fora do horário de expediente, ou nos finais de semana. A constituição de um cronograma de reposição de aulas dispensadas, além de uma maior acompanhamento dessas reposições por parte de diretores e inspetores revelam-se como medidas indispensáveis na busca por contornar as falhas existentes nesse processo de reposição de aulas de modo a não prejudicar a assimilação de conhecimentos relativos ao conteúdo programático das disciplinas cujas aulas foram prejudicadas.

3.33. A lentidão que envolve a realização do **procedimento licitatório** destinado à contratação das agências formadoras e dos demais componentes da estrutura de formação tem prejudicado a



concretização dos cursos de formação. Na percepção do Secretário e dos Gestores das gerências executivas o lapso temporal que envolve a realização do procedimento licitatório e o excesso de burocracia que o envolve, são elementos que retardam a realização das formações. Os procedimentos licitatórios são desenvolvidos pela Central de Compras da Secretaria de Administração e não pela estrutura da Secretaria de Estado da Educação que está envolvida com as iniciativas de formação. Houve relatos por parte de gerentes executivos no sentido de que algumas iniciativas de formações tenham sido adiadas pela falta de conclusão em tempo do procedimento licitatório.

3.34. É importante que a Secretaria de Administração juntamente com a SEEC repensem sobre a realização de procedimentos licitatórios de modo a tornar mais célere a conclusão desses procedimentos, verificando a viabilidade de sua realização pela própria SEEC. Necessário também se faz que se elabore um calendário envolvendo no mínimo 2 (dois) anos das iniciativas de formação, de modo que favoreça o planejamento das mesmas, inclusive possibilitando a realização do procedimento licitatório de forma mais oportuna e tempestiva, o que elidiria o adiamento da concretização das iniciativas de formação.

3.35. Quanto ao fato de que **as formações de professores do ensino fundamental terem sido oferecidas através de diversas ações de governo**, houve prejuízo à transparência dos gastos públicos. A partir de informações colhidas junto ao Sistema Integrado da Gestão de Recursos da Sociedade do TCE-PB (SAGRES) e do Sistema de Administração Financeira - SIAF, foi detectado o registro de formação de professores do ensino fundamental em 07 (sete) ações de governo. Cumpre esclarecer que as ações de governo supramencionadas dizem respeito à classificação funcional da despesa pública introduzida pela Portaria MOG nº42/99 e que constituem desdobramentos dos programas governamentais.

3.36. Também foi evidenciado o registro de iniciativas semelhantes em ações diferentes, a exemplo do que ocorreu com a formação de professores da educação indígena que em 2005 foi classificada na ação 2178 (Administração e Manutenção da Educação Indígena) e em 2007 foi registrada na ação 2180 (Formação Continuada de Professores). Detectou-se o uso de uma mesma ação para registrar iniciativas de formação que não guardam o mesmo propósito entre si. Por oportuno, cabe ressaltar, conforme já exposto no item que trata da “*Visão Geral das Iniciativas de Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental*” que houve uma grande mudança na classificação funcional da despesa entre o PPA 2004/2007 e o PPA 2008/2011, resultando, na função educação, em uma redução do número de programas de governo, passando a contemplar apenas 8 (oito), enquanto que para o exercício de 2004 o PPA demonstrava a existência de 21 (vinte e um) programas na função educação. Também foram detectadas profundas alterações nas ações dos PPA supramencionados, havendo, por vez, a supressão de parte delas, a alteração de objetivos e a alteração numérica do código de uma determinada ação existente.

3.37. Muito embora tenha ocorrido o registro de iniciativas de formação de professores em várias ações, cumpre registrar que da ação que mais se volta aos propósitos da formação de professores do ensino fundamental por ter por objeto “*capacitar professores do Ensino Fundamental nos Programas de Formação Inicial, Formação Continuada e Programa de Formação de Professores em exercício*” e que constitui a ação 2340 - “Formação de Professores



de Ensino Fundamental”, observou-se do que foi previsto para o período de 2004 a 2007, foi utilizado apenas 35,28% em iniciativas de formação de professores.

3.38. Tais observações como se vê surgem em decorrência, num primeiro momento da elaboração dos instrumentos de planejamento e controle orçamentários, e em se tratando da execução orçamentária, pela falta de maior atenção às corretas classificações da despesa dentre as ações de governo existentes.

3.39. Como consequência a essas observações, houve prejuízo ao uso da metodologia aplicada à avaliação de programas públicos, nos moldes concebidos e ministrados pelo Grupo Temático de Auditoria Operacional durante a capacitação realizada, uma vez que, em face da não contabilização em um programa ou ação única e específica voltada ao registro das iniciativas de formação de professores do ensino fundamental, a presente auditoria operacional avaliou o conjunto destas iniciativas de formação, a fim de atender aos propósitos da Auditoria-Piloto que pretendia a avaliação do programa/ação de formação de professores do ensino fundamental.

3.40. Houve ainda como consequência ao registro pulverizado das iniciativas em diversas ações a falta de transparência desses gastos, fato que compromete a fidedignidade dos demonstrativos contábeis apresentados.

3.41. Em face do exposto, detectadas as oportunidades de melhorias no planejamento das iniciativas de formação de professores do ensino fundamental identificadas ao longo deste capítulo, entendeu-se oportuno recomendar aos gestores a adoção das seguintes medidas:

a) Que a SEEC passe a elaborar um processo sistemático de diagnóstico devidamente regulamentado, com critérios (por escola, por localidade, por curso, por disciplina, objetivos dos cursos e dos alunos, recursos necessários), parâmetros, mapeamentos e hierarquização das necessidades que evidencie as carências de formação de professores, registrando suas constatações em documento que demonstre a efetiva realização desse diagnóstico e que sirva de apoio ao planejamento das iniciativas de formação.

b) Que a SEEC observe e cumpra o que determina o Plano Estadual de Educação quanto aos objetivos e metas fixados para a “Formação dos Professores e Valorização do Magistério” (título 11.3 do PEE), no que se refere ao item 18, que está relacionado com a identificação e mapeamento das necessidades de formação dos profissionais da educação de modo a elaborar e dar início à implementação de programas de formação.

c) Que a SEEC elabore e implemente um calendário permanente de formação, contendo à programação anual das iniciativas a oferecer, informando, no mínimo, a natureza da formação, o público-alvo, número de vagas, o conteúdo a ser ministrado e os locais onde as formações serão realizadas.

d) Que a SEEC elabore um banco de dados contendo informações necessárias referentes às formações ofertadas e o perfil dos professores, contendo a escolaridade e os cursos dos quais participaram.



e) Que a SEEC ao planejar as iniciativas de formação faça uso de indicadores financeiros e de desempenho, objetivando mensurar os resultados alcançados quando da realização dessas iniciativas e que sirvam de base na elaboração de novas formações.

f) Que a SEEC durante o processo de planejamento das iniciativas de formação de professores faça tornar mais efetiva a participação de professores.

g) Que a SEEC proceda a ajustes ao Plano Estadual de Educação, nele fazendo-se inserir metas devidamente quantificadas de formação de professores. A partir de então, recomenda-se o devido acompanhamento por parte da SEEC das realizações em face das metas previstas e quantificadas.

h) Que a SEEC juntamente com a Secretaria de Planejamento – SEPLAN, quando da elaboração dos instrumentos de orçamento procure concentrar o registro de iniciativas de formação em ações de governo de acordo com critérios que se permitam observar a continuidade dessas ações ao longo dos exercícios, bem como que se procedam aos ajustes necessários no Plano Plurianual em vigor (2008/2011) para se adequar aos fins ora propostos.

i) Uma elevação no número de iniciativas de formação por parte da SEEC com substancial incremento na aplicação de recursos próprios do Governo do Estado, de modo a não ficar na dependência dos recursos proveniente do FNDE. Que essas iniciativas possam envolver um maior número de professores que lecionam no ensino fundamental observando a devida priorização daqueles cujas carências revelem-se necessitadas de um atendimento mais urgente.

j) Que a SEEC ao planejar novas iniciativas de formações dê preferência à realização de cursos dentro da própria regional de ensino e, dentro do possível, que as formações ocorram no próprio município de que fazem parte os professores cursistas.

k) que a SEEC ao planejar as formações, priorizem suas realizações durante o recesso escolar, desde que não coincidente com as férias do professor, ou conforme sugere alguns dos professores fora do horário de expediente, ou nos finais de semana, de modo a não prejudicar a assimilação de conhecimentos relativos ao conteúdo programático das disciplinas cujas aulas foram prejudicadas.

l) Que a SEEC avalie a possibilidade da contratação temporária de novos professores a fim de suprir as ausências de professores que se encontram participando de formações. A elaboração, a priori, de um cronograma de reposição de aulas dispensadas e a conscientização de diretores e inspetores para que seja realizado um maior acompanhamento das aulas que carecem de reposições revelam-se como medidas indispensáveis na busca por contornar as falhas existentes nesse processo de reposição de aulas.

m) Que a Secretaria de Estado da Administração juntamente com a SEEC repensem sobre a realização de procedimentos licitatórios destinados à contratação da estrutura de apoio às iniciativas de formação a fim de que a conclusão desses procedimentos aconteça de forma mais célere, verificando a viabilidade de sua realização pela própria SEEC.





n) Que a SEPLAN observe para fins de escrituração dos gastos com as formações de professores e em atenção à classificação funcional introduzida pela Portaria MOG nº42/99, aquelas ações de governo que de fato guardem coerência com os propósitos das iniciativas ministradas, registrando tais gastos de forma uniforme ao longo dos exercícios. Por oportuno, deve-se enfatizar como forma de implementar a presente recomendação o que já se evidenciou como indispensável no item “h” quanto à necessidade de se proceder aos ajustes necessários no Plano Plurianual em vigor (2008/2011).

3.42. Espera-se como benefício direto da implementação das recomendações ora propostas agregar valor ao gerenciamento estatal sobre o processo de planejamento, com a efetiva composição de um diagnóstico adequado ao atendimento das necessidades e a adequada estruturação das formações de modo a corrigir as falhas detectadas nesse processo, proporcionando maior sustentabilidade, equidade, eficácia, eficiência e efetividade às iniciativas de formação, favorecendo com isso os resultados da gestão dos recursos públicos voltados para a educação.

#### **4. Estrutura de Controle**

4.1. Ficou constatado que o acompanhamento e a avaliação das iniciativas de formação de professores do ensino fundamental não são realizados pela SEEC. Por sua vez, a estrutura administrativa é inapropriada para o processo de supervisão das iniciativas oferecidas. Verificou-se ainda que a SEEC não realiza o monitoramento da aplicação dos recursos e cumprimento das metas.

4.2. Evidenciou-se através das entrevistas realizadas, o desconhecimento pelos gestores das iniciativas de formação quanto à efetividade da capacitação recebida pelo professor para melhorar/transformar a realidade e as condições de sua atuação profissional. Além disso, não há previsão no modelo lógico para a coleta de dados sobre o perfil dos beneficiários e percepção sobre a qualidade da iniciativa de formação ministrada. A ausência dessas informações afeta o processo de tomada de decisão, impede a prestação de contas à sociedade sobre os resultados da ação de governo, além da possibilidade de gerar desperdícios de recursos em virtude da geração de despesas com pouca utilidade social.

4.3. Os dados de diagnóstico da situação prévia, condição básica para qualquer avaliação, em regra não foram coletados, ou seja, não há como trabalhar com um marco zero em relação à situação do professor antes de sua participação no curso. Ficou constatado que os procedimentos de supervisão adotados pelas áreas afins, no curso do seu fluxo operacional, são insatisfatórios por envolver apenas as iniciativas que possuem parceria com o Instituto Ayrton Senna. Por fim, evidenciou-se que as informações necessárias para realizar o acompanhamento orçamentário e financeiro das ações de formação de professores não estão disponíveis de forma simples e transparentes, dificultando a atuação dos órgãos de controle.

4.4. Além do planejamento, que trata de um conjunto de ações coordenadas e orientadas ao alcance dos objetivos da ação de formação de professores, a auditoria identificou um outro fator de risco, que está ligado ao controle: a falta de mecanismos para o controle das iniciativas de



formação aumenta a probabilidade de que esse instrumento de gestão apresente deficiências relacionadas à falta de: estabelecimento de padrões de desempenho; monitoramento da aplicação financeira dos recursos; avaliação dos resultados alcançados frente aos compromissos e adoção de medidas corretivas.

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

4.6. Cabe destacar que, para a União, o Decreto nº 5.233/2004, que trata das normas para gestão do Plano Plurianual 2004/2007, estabelece em seu artigo 4º que “o gerente do programa deve monitorar e avaliar a execução do conjunto das ações do programa”.

4.7. O monitoramento e avaliação dos programas de governo são ferramentas essenciais para a boa prática gerencial. A avaliação é procedimento fundamental para sanar deficiências e ajustar os processos de forma a aperfeiçoar os efeitos positivos esperados da ação governamental. No caso das iniciativas de formação continuada de professores do ensino fundamental da rede estadual de educação, a avaliação em nível governamental deve ocorrer em dois níveis: a) federal, por ser o idealizador do planejamento macro, financiador e gerente da ação; b) pelo Governo do Estado, por ser responsável pelo planejamento e implantação local dos cursos de capacitação.

4.8. A avaliação deve ocorrer, ainda, em todas as etapas, permitindo ao gestor o acompanhamento das ações, a sua revisão e redirecionamento quando necessário. Enquanto o monitoramento é uma atividade gerencial interna, que realiza durante o período de execução e operação, a avaliação pode ser realizada antes ou durante a implementação, como ao concluir uma etapa ou o projeto como um todo, ou mesmo algum tempo depois, devendo se preocupar com o impacto provocado pela intervenção pública em seus beneficiários (COHEN, E.; FRANCO R., 1999).

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



dimensão é o monitoramento. Este se preocupa em avaliar o bom funcionamento dos controles internos ao longo do tempo. Isto é feito por meio tanto do acompanhamento contínuo, quanto por avaliações específicas, internas e externas.

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

4.11. Foi utilizada como procedimentos de coleta de dados a pesquisa de documentos e registros oficiais e a entrevista estruturada com o Secretário de Estado da Educação, os gerentes executivos e os das regionais de ensino: 1<sup>a</sup>. Região de Ensino - João Pessoa; 2<sup>a</sup>. Região de Ensino - Itabaiana, 3<sup>a</sup>. Região de Ensino - Campina Grande; 12<sup>a</sup>. Região de Ensino - Guarabira, 6<sup>a</sup>. Região de Ensino - Patos, 8<sup>a</sup>. Região de Ensino - Catolé do Rocha, 9<sup>a</sup>. Região de Ensino - Cajazeiras e 10<sup>a</sup>. Região de Ensino – Sousa. Na pesquisa documental foram consultados os relatórios das capacitações de professores fornecidos pela ESPEP. Os questionários foram aplicados aos diretores e professores beneficiários de algumas escolas participantes das formações.

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

4.12. Quanto aos indicadores de desempenho definidos para o gerenciamento das iniciativas verificou-se a ausência dos mesmos no PPA 2004/2007 para a ação Capacitação de Recursos Humanos do Ensino Fundamental, bem como, em todas as ações para as quais foram oferecidas iniciativas de formação de professores do ensino fundamental.

4.13. No sentido de minimizar essa deficiência, apresenta-se como sugestão alguns indicadores de desempenho, na Tabela 12, a seguir.

**Tabela 12: Indicadores de desempenho propostos pela Auditoria para o monitoramento e avaliação das iniciativas de formação continuadas de professores do ensino fundamental.**

DENOMINAÇÃO E FÓRMULA DO INDICADOR	PERÍODO DE APURAÇÃO/ GEOGRÁFICA	DE BASE	O QUE O INDICADOR VAI PERMITIR APURAR
<b>(DIMENSÃO DE ANÁLISE)</b>			
<b>1. Acesso ao curso de formação, permanência e frequência (EFICÁCIA)</b>	Anual/Estadual		
<b>1.1.ÍNDICE DE ABRANGÊNCIA DE MUNICÍPIOS</b>			1.1.O objetivo do indicador é identificar a cobertura das iniciativas no atendimento aos municípios potencialmente elegíveis a receber recursos da ação.
(Número de municípios com IDH abaixo de 0,70 atendidos pela ação/Número total de municípios com IDH abaixo de 0,70) * 100			



<b>1.2. ÍNDICE DE ABRANGÊNCIA DE ESCOLAS</b>		1.2. O objetivo deste indicador é identificar o grau de cobertura dos cursos de formação junto às escolas públicas do Ensino Fundamental.
(Número de escolas públicas de ensino fundamental que tiveram professores participando de curso de formação continuada/Total de escolas públicas de ensino fundamental) * 100		
<b>1.3. ÍNDICE DE ABRANGÊNCIA DE PROFESSORES</b>		1.3. O objetivo deste indicador é identificar o grau de cobertura dos cursos de formação junto aos professores que lecionam no Ensino Fundamental
(Número de professores que lecionam no ensino fundamental partícipes de curso de formação continuada/total de professores que lecionam em escolas públicas de ensino fundamenta) * 100		
<b>1.4. ÍNDICE DE APROVEITAMENTO</b>		1.4. O objetivo deste indicador é identificar o grau de aperfeiçoamento dos participantes das iniciativas de formação em termos de frequência às aulas ou atividades ministradas.
(Número de professores com a frequência mínima de 75% da carga horária de cada módulo ou disciplina/ número de professores inscritos no curso de formação) * 100		
<b>1.5. ÍNDICE DE EVASÃO</b>		1.5. O objetivo deste indicador é identificar o grau de evasão dos participantes das iniciativas de formação por desistência ou abandono.
(Número de professores que evadem o curso de formação continuada / número de professores inscritos no curso de formação) * 100		
<b>2. Índice de Equidade de atendimento (EQUIDADE)</b>	Anual/ Estadual	2. O objetivo destes indicadores é identificar se alocação de recursos por município retrata uma distribuição equitativa em conformidade com os critérios vigentes e parâmetro de rendimento escolar apurados pelo INEP
(Número de municípios com baixo rendimento escolar atendidos(IDEA)/número total de municípios atendidos)*100		
<b>3. Índice de satisfação do beneficiário com a qualidade do curso de formação ofertados.(QUALIDADE)</b>	Anual/Estadual	3.O objetivo deste indicador é identificar a satisfação dos professores beneficiários com aspectos relacionados à qualidade do curso.
(Somatório de pontos atribuídos a cada um dos 8 itens de qualidade do curso avaliados/somatório dos professores entrevistados x 8)	(seleção de amostra das ações de formação ministradas e, se for o caso também dos beneficiários)	
<b>4. MELHORIA DA QUALIDADE DO TRABALHO DIDÁTICO-PEDAGÓGICO DO</b>	<b>Anual/ Estadual</b>	4. O objetivo deste indicador é identificar o impacto do treinamento no



<b>PROFESSOR: (EFETIVIDADE)</b>		nível de comportamento do professor no cargo docente.
(Número de professores que consideram o ensino-prático adequado e suficiente para o exercício profissional / número de professores concluintes do curso de formação)*100	(seleção de amostra das iniciativas de formação ministradas e, se for o caso, também dos beneficiários).	
<b>5. CUSTO DIRETO CURSO/ALUNO (ECONOMICIDADE)</b>	Anual/ Estadual	O objetivo deste indicador é refletir o quanto o custo direto de determinado curso de formação ofertado está afastado do custo direto médio praticado pelo conjunto dos municípios.
(Custo direto total do curso / número total de professores inscritos)	(por iniciativa de formação ministrado)	

4.14. **Com relação ao não acompanhamento e avaliação das iniciativas de formação de professores do ensino fundamental pela SEEC**, verificou-se que o PPA 2004/2007 do Estado da Paraíba não estabeleceu como objetivos a avaliação e o monitoramento das ações de formação de professores, bem como indicadores de desempenho que permitam avaliar o alcance dos objetivos das ações. A meta estabelecida para o período de 2004 a 2007 foi capacitar 14.307 professores na ação 2340: Capacitação de Recursos Humanos do Ensino Fundamental, contudo, observou-se através de coleta de dados e pesquisa de documentos que foram capacitados apenas 1.808 professores nessa ação e 4.379 em diversas outras ações, perfazendo um total de 6.187 professores capacitados, correspondendo a 43,24% da meta estabelecida (ver apêndice nº ).

4.15. Ficou constatado que as gerencias regionais de ensino e as gerencias executivas não tem acesso a dados orçamentários e financeiros. O acompanhamento orçamentário e financeiro das ações de formação de professores é feito de uma forma macro pela Secretaria de Estado da Educação através da Gerencia de Planejamento e Orçamento.

4.16. Constatou-se através de entrevistas realizadas com o secretário, os gerentes executivos e das regionais de ensino, que o acompanhamento efetivo só é realizado nas iniciativas de formações que têm parceria com o Instituto Airton Senna, Programa Circuito Campeão, composto pelas iniciativas: “Se Liga” e “Acelera”.

4.17. Mesmo não havendo previsão normativa a esse respeito, 54,81% dos diretores de escolas entrevistados responderam que controla a execução das ações de formação de professores através dos resultados da atuação pedagógica do professor, 32,68% confirmaram que acompanha através da frequência dos cursistas e 20,19% afirmaram que realizam levantamento das dificuldades dos professores na última capacitação. Contudo, os gerentes executivos e regionais afirmaram que não há um acompanhamento sistemático. O acompanhamento é realizado através de reuniões dos professores e inspeções nas escolas, apenas no que se refere às capacitações oferecidas pelo Programa Circuito Campeão. No entanto, não há registro das dificuldades encontradas pelos professores durante as capacitações, bem como das providências adotadas para correções de falhas ocorridas em iniciativas anteriormente ofertadas.

4.18. Desta forma, à exceção dos programas realizados em parceria com Instituto Airton Senna, não há acompanhamento e monitoramento nas iniciativas de formação de professores do ensino



fundamental, levando ao desconhecimento dos resultados das iniciativas de formação continuada por parte das escolas, Gerencias Regionais e SEEC.

4.20. De acordo com os questionários aplicados aos diretores de escolas do ensino fundamental, 72,12% negaram a existência de mecanismos de monitoramento e avaliação que permitam a escola informar falhas ou sugerir melhorias nas ações de formação continuada e 70,19% confirmam a inexistência de ações tendentes ao aperfeiçoamento dos programas de formação continuada.

4.21. Ficou a cargo da ESPEP, escola responsável pela realização dos cursos, o acompanhamento da frequência dos cursistas, o controle da produção e distribuição do material didático, bem como elaboração do relatório ao final de cada capacitação ministrada. De acordo com o questionário aplicado a professores beneficiários das formações, 88,39% destes, confirmaram ter respondido avaliação quanto às atividades de formação, quanto ao material didático, carga horária, conteúdo e didática do ministrante.

4.22. Tem-se, portanto, como causa do não acompanhamento e a avaliação das iniciativas de formação de professores a ausência de normas, rotinas e instrumentos de controle dos programas de formação a serem utilizados pelas gerencias para o acompanhamento e avaliação das iniciativas de formação de professores implementadas.

4.23. Desta forma, faz-se necessário que a SEEC estabeleça critérios e normas para acompanhamento operacional, orçamentário e financeiro das iniciativas de formação de professores, definindo regras e critérios, de forma participativa, para o controle, avaliação e disseminação dos diversos formatos de formação

4.24. **Com relação à estrutura para o processo de supervisão das ações de formação**, tem-se que os Recursos Humanos e financeiros são insuficientes para a concretização da efetiva supervisão e monitoramento das formações oferecidas, bem como, os termos de convênios celebrados entre a SEEC e o FNDE não têm cláusula para supervisão e monitoramento das capacitações oferecidas.

4.25. Neste caso, tornar-se-ia necessário o estabelecimento de critérios e normas para acompanhamento operacional, orçamentário e financeiro das iniciativas de formação de professores. Útil também seria a articulação junto ao FNDE com vistas à inclusão de cláusulas, nos termos de convênios firmados, prevendo recursos financeiros e prazos para a supervisão e o monitoramento das formações de professores.

4.26. Com a implementação dessas medidas, espera-se que haja maior transparência quanto aos valores gastos por formação, por escola e Gerencia Regional e quanto aos gastos com instrutores, locação de espaços, materiais didáticos, deslocamentos e hospedagens dos professores, entre outros. Permitir-se-ia também maior visibilidade dos investimentos em formação destinados às escolas com baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB em relação aos resultados alcançados e uma verificação da efetividade da aplicação e disseminação do conteúdo das capacitações oferecidas. Por fim, espera-se que, com os resultados obtidos pela implementação de mecanismos de supervisão e monitoramento, sejam criadas condições para subsidiar os planejamentos de novas iniciativas.

4.27. Diante das considerações feitas ao longo deste capítulo, entendeu-se oportuno recomendar aos gestores da ação a adoção das seguintes medidas:



- a) Recomendar a SEEC que institua indicadores de desempenho, como suporte ao monitoramento e avaliação das iniciativas de formação continuada de professores.
- b) Recomendar a SEEC a elaboração de normas, rotinas e instrumentos de controle das iniciativas de formação a serem utilizados pelas gerências para o acompanhamento e avaliação das iniciativas de formação de professores implementadas.
- c) Que a SEEC articule junto ao FNDE com vistas à inclusão de cláusulas, nos termos de convênios firmados, a previsão de recursos financeiros e prazos para a supervisão e o monitoramento das formações de professores.
- d) Que se estabeleça critérios e normas para acompanhamento operacional, orçamentário e financeiro das iniciativas de formação de professores, para que haja maior transparência quanto aos valores gastos por formação, por escola e Gerência Regional e quanto aos gastos com instrutores, locação de espaços, materiais didáticos, deslocamentos e hospedagens dos professores, entre outros.

4.28. Espera-se com as recomendações da auditoria melhorar a efetividade do controle sobre a *accountability* e o gerenciamento da ação **Capacitação de Recursos Humanos do Ensino Fundamental da rede Estadual de Ensino**, sobretudo no que se refere à boa e regular aplicação dos recursos públicos, qualidade na prestação do serviço e efetividade dos resultados alcançados.

## **5. Análise dos Comentários dos Gestores**

5.1. Por meio do Ofício GS/nº0244/2009, do Gabinete do Secretário de Educação e Cultura do Estado da Paraíba, protocolado neste Tribunal sob nº 03674/09, foram encaminhados os comentários dos Gestores.

5.2. Preliminarmente, os gestores argumentaram que as recomendações das medidas de melhoria da formação de professores perpassam pela implementação de ações de um alto nível de complexidade, requerendo um prazo maior de elaboração, mudança de percurso de procedimentos, ajustes, iniciativas e de um repensar em todo o processo instalado.

5.3. Os gestores ainda acrescentaram a necessidade de que, juntamente com as recomendações da Auditoria Operacional, os ajustes requeridos deveriam observar o Decreto nº6.755, de 29 de janeiro de 2009, que institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica. Informaram ainda a realização de reuniões com instituições de ensino superior, juntamente com a UNDIME, objetivando fazer um levantamento da demanda e da oferta de licenciaturas para professores da rede estadual e municipal de ensino, originando um documento que foi encaminhado ao Ministério da Educação e Cultura – MEC, visando à elaboração de convênio de colaboração com vistas à formação de professores.

5.4. Tendo em vista os recentes acontecimentos ocorridos no cenário político da Paraíba, que resultaram na mudança de governo, incluindo os seus auxiliares diretos (Secretários), o gestor registrou que a continuidade das respostas às questões suscitadas pela auditoria, a partir de então, competiria à próxima equipe de governo.



5.5. Desta feita, entende-se que os comentários dos gestores têm cunho genérico e não adentram especificamente nas recomendações propostas de modo a contrariá-las, o que resultou na não necessidade de efetuar ajustes ao teor das mencionadas recomendações.

## **6. Conclusão**

6.1. O desenvolvimento e a melhoria do ensino é resultante, em especial, de um processo de formação continuada de professores. Como suporte a esta afirmação, encontramos nas legislações aplicáveis à matéria, o reconhecimento da necessidade da implementação de um processo formativo contínuo para professores. Para tanto, pode-se ilustrar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, Lei nº 11.494, que instituiu o FUNDEB, Lei nº 9.424/96, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), Resolução nº03/97, Conselho Nacional de Educação – CNE, Portarias e Editais da SEIF/MEC, dentre outras.

6.2. Assim, a formação do professor, de qualquer nível de ensino não se limita ao curso de formação inicial, devendo ser encarada como um processo contínuo e permanente na sua vida profissional.

6.3. A Constituição Federal ao tratar da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, na seção IX, atribui ao controle externo do qual fazem parte as Cortes de Contas a modalidade de fiscalização operacional. Esta por sua vez, agrega valores à gestão quando estas recebem das auditorias operacionais orientações e recomendações visando ao aprimoramento da Administração Pública.

6.4. A escolha do tema formação de professores do ensino fundamental por parte do Grupo Temático de Auditoria Operacional/TCU revelou-se uma forma de poder contribuir com o aperfeiçoamento e melhoria do sistema público de ensino brasileiro, com vistas a elevar o nível de ensino das escolas, a melhoria da prática pedagógica e, com isso, contribuir com a elevação dos indicadores de rendimento escolar dos alunos do ensino fundamental da rede estadual de ensino.

6.5. Como forma de atender aos propósitos da Auditoria-Piloto que pretendia a avaliação do programa/ação de formação de professores do ensino fundamental, a presente auditoria operacional avaliou o conjunto destas iniciativas de formação, a fim de que não houvesse prejuízo ao uso da metodologia aplicada à avaliação de programas públicos, nos moldes concebidos e disseminados pelo Grupo Temático de Auditoria Operacional durante a capacitação realizada, uma vez que não houve contabilização em um programa ou ação única e específica voltada ao registro das iniciativas de formação de professores do ensino fundamental.

6.6. Ficaram evidenciados ao longo das atividades desenvolvidas alguns problemas de ordem operacional, que incluíam o planejamento a implementação, supervisão e monitoramentos das iniciativas de formação que necessitam de medidas corretivas, visando ao aperfeiçoamento das formações ministradas.





6.7. Espera-se, portanto, que as recomendações ora propostas possam agregar valor à gestão sobre o processo de planejamento, incluindo um diagnóstico adequado ao atendimento das necessidades e a adequada estruturação das formações de modo a corrigir as falhas detectadas nesse processo, além de poder contribuir com a implementação e aprimoramento dos mecanismos de supervisão operacional e de monitoramento, proporcionando maior sustentabilidade, equidade, eficácia, eficiência e efetividade às iniciativas de formação, favorecendo com isso a melhor aplicação dos recursos públicos voltados para a educação.

## **7. Proposta de encaminhamento**

7.1. Diante do que já fora exposto e objetivando contribuir com o aprimoramento das iniciativas de formação de professores quanto aos seus resultados, propõe-se o encaminhamento das deliberações que se seguem:

Determina-se à Secretaria de Educação e Cultura:

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

Recomenda-se à Secretaria de Educação:

- Elaborar um processo sistemático de diagnóstico devidamente regulamentado, com critérios (por escola, por localidade, por curso, por disciplina, objetivos dos cursos e dos alunos, recursos necessários), parâmetros, mapeamentos e hierarquização das necessidades que evidencie as carências de formação de professores, registrando suas constatações em documento que demonstre a efetiva realização desse diagnóstico e que sirva de apoio ao planejamento das iniciativas de formação.

- Observar e cumprir o que determina o Plano Estadual de Educação quanto aos objetivos e metas fixados para a “Formação dos Professores e Valorização do Magistério” (título 11.3 do PEE), no que se refere ao item 18, que está relacionado com a identificação e mapeamento das necessidades de formação dos profissionais da educação de modo a elaborar e dar início à implementação de programas de formação.

- Elaborar e implementar um calendário permanente de formação, contendo à programação anual das iniciativas a serem oferecidas, informando, no mínimo, a natureza da formação, o público-alvo, número de vagas, o conteúdo a ser ministrado e os locais onde as formações serão realizadas.

- Elaborar um banco de dados contendo informações necessárias referentes às formações ofertadas e o perfil dos professores, contendo a escolaridade e os cursos dos quais participaram.



- Fazer uso de indicadores financeiros e de desempenho ao planejar as iniciativas de formação, objetivando mensurar os resultados alcançados quando da realização dessas iniciativas e que sirvam de base na elaboração de novas formações.
- Tornar mais efetiva a participação de professores durante o processo de planejamento das iniciativas de formação de professores.
- Proceder a ajustes ao Plano Estadual de Educação, nele fazendo-se inserir metas devidamente quantificadas de formação de professores. A partir de então, recomenda-se o devido acompanhamento por parte da SEEC das realizações em face das metas previstas e quantificadas.
- Proporcionar uma elevação no número de iniciativas de formação com substancial incremento na aplicação de recursos próprios do Governo do Estado, de modo a não ficar na dependência dos recursos proveniente do FNDE.
- Dar preferência, ao planejar novas iniciativas de formações, à realização de cursos dentro da própria regional de ensino e, dentro do possível, que as formações ocorram no próprio município de que fazem parte os professores cursistas.
- Priorizar a realização das iniciativas de formação durante o recesso escolar, desde que não coincidente com as férias do professor, ou conforme sugere alguns dos professores fora do horário de expediente, ou nos finais de semana, de modo a não prejudicar a assimilação de conhecimentos relativos ao conteúdo programático das disciplinas cujas aulas foram prejudicadas.
- Avaliar a possibilidade da contratação temporária de novos professores a fim de suprir as ausências de professores que se encontram participando de formações.
- Elaborar um cronograma de reposição de aulas dispensadas e conscientizar diretores e inspetores para que seja realizado um maior acompanhamento das aulas que carecem de reposições a fim de contornar as falhas existentes nesse processo de reposição de aulas.
- Instituir indicadores de desempenho, como suporte ao monitoramento e avaliação das iniciativas de formação continuada de professores.
- Elaborar normas, rotinas e instrumentos de controle das iniciativas de formação a serem utilizados pelas gerencias para o acompanhamento e avaliação das iniciativas de formação de professores implementadas.
- Articular junto ao FNDE com vistas à inclusão de cláusulas, nos termos de convênios firmados, a previsão de recursos financeiros e prazos para a supervisão e o monitoramento das formações de professores.
- Estabelecer critérios e normas para acompanhamento operacional, orçamentário e financeiro das iniciativas de formação de professores, para que haja maior transparência quanto aos valores gastos por formação, por escola e Gerencia Regional e quanto aos gastos com



instrutores, locação de espaços, materiais didáticos, deslocamentos e hospedagens dos professores, entre outros.

Recomenda-se a Secretaria de Educação juntamente com a Secretaria de Planejamento – SEPLAN:

- Concentrar, quando da elaboração dos instrumentos de orçamento, o registro de iniciativas de formação em ações de governo de acordo com critérios que se permitam observar a continuidade dessas ações ao longo dos exercícios, bem como proceder aos ajustes necessários no Plano Plurianual em vigor (2008/2011) para se adequar aos fins ora propostos.

Recomenda-se a Secretaria de Educação juntamente com a Secretaria de Estado da Administração:

- Repensar sobre a realização de procedimentos licitatórios destinados à contratação da estrutura de apoio às iniciativas de formação a fim de que a conclusão desses procedimentos aconteça de forma mais célere, verificando a viabilidade de sua realização pela própria SEEC.

Recomenda-se a Secretaria de Planejamento - SEPLAN:

- Observar para fins de escrituração dos gastos com as formações de professores e em atenção à classificação funcional introduzida pela Portaria MOG nº42/99, aquelas ações de governo que de fato guardem coerência com os propósitos das iniciativas ministradas, registrando tais gastos de forma uniforme ao longo dos exercícios. Por oportuno, deve-se enfatizar como forma de implementar a presente recomendação o que já se evidenciou como indispensável no item “h” quanto à necessidade de se proceder aos ajustes necessários no Plano Plurianual em vigor (2008/2011).

João Pessoa, 10 de março de 2009.

---

Maria de Fátima Araújo  
Matrícula: 370.013-5

---

Plácido César Paiva Martins Júnior  
Matrícula: 370.376-2

---

Suzana Lacerda de Araújo Ribeiro  
Matrícula: 370.163-8

---

Yara Sílvia Mariz Maia Pessoa  
Matrícula: 370.080-1