



Relatório de Auditoria de Natureza Operacional na ação de Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental no Município de Belém

Processo n.º 200816677-00

Tipo: Avaliação de Programa

Conselheiro Relator:

Composição da equipe: Alcimar Lobato da Silva

Mário Augusto Medina Viana

Ocivaldo de Lira Tavares

Rejane Gomes dos Santos

Elisa do Socorro Melo Resque

Julines Antônio Freire Pereira

BELÉM-PARÁ
MARÇO/2009

Processo n.º 200816677-00

Conselheiro Relator:

Unidade: Coordenadoria de Educação

Responsável: Terezinha Moraes Gueiros – Secretária Municipal de Educação de Belém

Odozina Farias Braga – Coordenadora de Educação

Lorena Bischoff Trescastro – Coordenadora do Grupo-base de Formação de Professores

Eliene Jaquef Rodrigues – Coordenadora de Planejamento

Vinculação com a Secretaria: Secretaria Municipal de Educação

Ato de designação: Portaria nº 0168/2008/TCM e nº 0492/2008/TCM.

Objetivo: Avaliar a ação de formação continuada de professores do ensino fundamental do município de Belém, nos aspectos do planejamento, implementação, controle e percepção do professor acerca o aprimoramento da prática didático-pedagógica desse profissional em sala de aula.

Período abrangido pela auditoria: 2005/2007

Composição da equipe: Alcimar Lobato da Silva

Mário Augusto Medina Viana

Ocivaldo de Lira Tavares

Rejane Gomes dos Santos

Elisa do Socorro Melo Resque

Julines Antônio Freira Pereira

Agradecimentos

Agradecemos ao Grupo Temático de Auditoria Operacional do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros – PROMOEX pela oportunidade dada a este Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará em desenvolver trabalho pioneiro e de grande relevância para a sociedade deste Estado.

Agradecemos, ainda, a cordialidade e a colaboração da Secretaria Municipal de Educação pela prestação de informações e apresentação de documentos necessários ao desenvolvimento dos trabalhos de Auditoria de Natureza Operacional.

A auditoria contou, ainda, com o apoio da SEPROG do Tribunal de Contas da União, que colaborou com a monitoria à Equipe de Auditoria Operacional.

Agradecemos, por fim, aos professores, gestores escolares e gestores de educação entrevistados, que com sua participação na pesquisa puderam agregar valor à auditoria e ajudar na formulação de recomendações para o aperfeiçoamento da ação objeto desta avaliação.

Resumo

O Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros - PROMOEX, com o objetivo de contribuir para a melhoria dos níveis de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade das ações de fiscalização e controle, considerou a realização das Auditorias Operacionais como uma das ações prioritárias no âmbito do Programa.

Com o propósito de criar as condições para a realização de auditorias operacionais nos tribunais de contas brasileiros, mediante a capacitação dos profissionais que desenvolvem atividades auditoriais, elaborou-se o Programa Nacional de Capacitação em Auditoria Operacional, que culminou com a realização de auditoria piloto na área de Educação, na ação de formação de professores do ensino fundamental.

Este Tribunal escolheu o município de Belém para a realização da auditoria operacional. A ação em questão, encontra-se denominada no Plano Plurianual 2006/2009 como “**Formação Continuada de Educadores**” e tem por finalidade garantir a formação e a capacitação continuada do pessoal em funções de magistério, de técnicos e administrativos da Secretaria Municipal de Educação – SEMEC. Definiu-se como escopo da auditoria as ações de formação continuada de professores do ensino fundamental. Em termos de materialidade, no período de 2005 a 2007, a ação apresentou uma execução financeira de R\$ 1,48 milhões, dentre recursos do município e de transferências do Ministério da Educação.

A ação é executada pela Secretaria Municipal de Educação – SEMEC, sob a responsabilidade da Coordenadoria de Educação – COED e Grupo-base de Formação de Professores. A SEMEC elegeu como prioridade a formação continuada de professores alfabetizadores.

O trabalho teve como foco a avaliação das ações de formação de professores em serviço, sob os aspectos do planejamento, da implementação, da adequação dos sistemas de controle orçamentário/financeiro, operacional e de monitoramento das ações e o seu impacto, a partir da percepção dos beneficiários. Foram então definidas três questões a serem investigadas:

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

Objetivando uma avaliação mais completa das questões, adotaram-se como estratégias metodológicas: a) visitas de estudo, com a realização de entrevista/grupo focal com professores e gestores responsáveis pelas ações de formação continuada de professores; b) distribuição de questionários aos diretores e coordenadores de escolas públicas municipais e aos professores; c) verificação de sistemas de controles internos, por meio de roteiro de verificação apoiado na metodologia COSO; d) consulta a banco de dados; e) pesquisa documental.

Quanto ao planejamento e organização das ações de formação de professores em serviço, a equipe identificou que o diagnóstico da ação foi centrada nas dificuldades de aprendizagem dos alunos e não houve o mapeamento das necessidades dos professores, além disso, não encontra-se disponível na SEMEC, de forma centralizada, o histórico de cursos e treinamentos em serviço recebidos pelo professor. Essas vulnerabilidades podem comprometer o adequado atendimento à demanda local por formação continuada de professores e os resultados do processo de capacitação. Ocorrendo essas situações, aumenta-se a probabilidade de falta de aderência entre a concepção dos programas

da formação em serviço e as necessidades de desenvolvimento de qualificações e competências junto aos professores da rede pública que lecionam no ensino fundamental.

No que tange à estrutura de controle, constatou-se que os gestores da SEMEC têm conhecimento dos resultados das ações de formação, entretanto, essa avaliação ocorre mais efetivamente na ação eleita como prioridade pela SEMEC, quanto às demais, isso é feito de forma pontual. Percebeu-se, ainda, que há deficiência no fluxo de informação entre os atores internos da SEMEC, que somado com a ausência de dados de um diagnóstico da condição do professor, não há como se trabalhar com um marco zero e, tampouco, com um acompanhamento ou construção de indicadores de desempenho.

Com relação à efetividade dos programas de formação ofertados, constatou-se uma percepção positiva do beneficiário do curso de formação continuada em relação ao impacto do treinamento sobre a melhoria da sua prática pedagógica, com efetividade também na elevação da sua motivação e auto-estima, da sua autoconfiança e segurança para a execução da atividade docente em sala de aula, além da receptividade a mudanças de comportamento diante de novos paradigmas educacionais. A capacitação recebida possibilitou, ainda, o aperfeiçoamento dos critérios de avaliação periódica dos alunos. Em alguns casos, os conteúdos e técnicas aprendidos tiveram aplicabilidade limitada, ocasionada por problemas intrínsecos ao ambiente da escola, principalmente, no que tange à deficiência de infra-estrutura.

Tendo em vista as constatações levantadas pelo relatório de auditoria e visando contribuir para a melhoria do desempenho da ação de formação continuada de professores, considerou-se oportuno recomendar à SEMEC a adoção de medidas no sentido de: a) considerar o perfil e o histórico do professor e de suas deficiências na formação escolar, na formatação dos cursos e na seleção dos beneficiários; b) aperfeiçoar o fluxo e a demanda de informações que subsidiem o processo de controle e avaliação do resultado da ação; c) fortalecer a apropriação do conteúdo do curso pelos professores, como subsídio ao planejamento pedagógico e à construção de um projeto de aprendizagem.

Espera-se que a implementação das recomendações contribua para minimizar os problemas que estão ou podem vir a comprometer o alcance dos seus objetivos e à boa aplicação dos recursos públicos, além de fortalecer a *accountability*, a efetividade, a transparência e a equidade de acesso dos beneficiários, considerando que reside nessas dimensões os principais riscos inerentes à ação avaliada. Ao final dos trabalhos foi possível construir também indicadores de desempenho para avaliação gerencial dos programas de formação continuada.

Lista de Siglas

- AEE** – Atendimento Educacional Especializado
AOP – Auditoria de Natureza Operacional
CB – Ciclo Básico
CI – Ciclo I
CII – Ciclo II
CIII – Ciclo III
CIV – Ciclo IV
COED – Coordenadoria de Educação
COPLAN – Coordenadoria de Planejamento
COSO – Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
ECOAR – Elaborando Conhecimento para Aprender a Reconstruí-lo
EJA – Educação de Jovens e Adultos
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
HP - Hora Pedagógica
INEP – Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentária
LOA – Lei Orçamentária Anual
MEC – Ministério da Educação
NIED – Núcleo de Informática Educativa
PAR – Plano de Ações Articuladas
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PMB – Prefeitura Municipal de Belém
PNE – Plano Nacional de Educação
PPA – Plano Plurianual
SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SEESP – Secretaria de Educação Especial
SEMEC – Secretaria Municipal de Educação
TCM/PA – Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Relação Meta Prevista e Meta Executada dos Cursos ECOAR no período de 2005 a 2007

Tabela 2 - Número de Visitas de Assessoramento às Escolas realizadas em 2007

Tabela 3 - Relação de Cursos de Formação em Informática Educativa Realizados no Período de 2005 a 2008

Tabela 4 - Correlação programática da ação de Formação Continuada de Educadores no período de 2005 a 2007

Tabela 5 - Série histórica da execução orçamentária e financeira da ação Formação Continuada de Educadores do Ensino Fundamental no período 2005 a 2007

Tabela 6 - Fonte de Recursos Utilizadas na Formação Continuada de Educadores no período 2005 a 2007

Tabela 7 - Gasto Total Programa ECOAR no período de 2005 a 2007

Tabela 8 - Recursos Federais do MEC/FNDE utilizados no Programa ECOAR no período de 2005 a 2007

Lista de Gráficos

Gráfico 1 - Número de Participantes dos Cursos ECOAR no período de 2005 a 2007

SUMÁRIO

1. Introdução.....	10
1.1. Antecedentes	10
1.2. Identificação do objeto da auditoria	10
1.3. Objetivos e escopo da auditoria.....	11
1.4. Estratégia Metodológica	11
1.5. Forma de organização do relatório	13
2. Visão geral da ação auditada	14
2.1. Relevância do Tema	14
2.2. Características da Ação	15
2.2.1. Objetivos, Responsáveis, Fundamentos Legais e Estrutura Operacional	15
2.2.2. Produtos e Beneficiários.....	17
2.2.3. Aspectos orçamentários e financeiros	27
3. Planejamento e Organização das Ações de Formação de Professores em Serviço	30
3.1. Diagnóstico da Demanda.....	32
3.2. Estratégia de Implementação.....	37
4. Estrutura de Controle	48
4.1. Mecanismos de Supervisão Operacional e de Monitoramento.....	50
5. Efetividade nos Programas de Formação Ofertados	56
5.1. Percepções sobre o Aprimoramento da Prática Didático-Pedagógica	57
6. Comentários do Gestor	63
7. Conclusão.....	64
8. Proposta de Encaminhamento	65
Referências	68
Anexos	69

Capítulo 1 - Introdução

1.1. Antecedentes

Esse enfoque das auditorias realizadas por este Tribunal é decorrente das exigências da sociedade, levado para o texto constitucional, Art. 70, caput da Constituição Federal, no sentido de que seja acrescida à visão estritamente econômico-financeira e legalista na aplicação da receita pública outra, que priorize a avaliação do cumprimento dos programas de governo e do desempenho das unidades e entidades jurisdicionadas ao Tribunal, no tocante aos seus objetivos, metas e prioridades, bem como quanto à alocação e uso dos recursos disponíveis.

Por outro lado, o Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros - PROMOEX, que tem como objetivo central o fortalecimento do sistema de controle externo, através da integração nacional e da modernização dos Tribunais, contribuindo para a melhoria dos níveis de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade das ações de fiscalização e controle, considerou a realização das Auditorias Operacionais como uma das ações prioritárias no âmbito do Programa. Tanto assim, que constitui meta nacional do Programa a implantação de auditorias operacionais em pelo menos 75% dos tribunais de contas, até o exercício de 2009, conforme ANEXO A, Item III - Custo e Financiamento, Subitem 3.02, alínea "f" do Contrato de Empréstimo firmado com o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID.

Com o propósito de criar as condições para a realização de auditorias operacionais nos tribunais de contas brasileiros, mediante a capacitação dos profissionais que desenvolvem atividades auditoriais, e cumprir a referida meta, que corresponde a 25 cortes de contas, elaborou-se o Programa Nacional de Capacitação em Auditoria Operacional.

Dessa forma, a presente auditoria também decorre desse processo de capacitação em Auditoria Operacional promovido pelo PROMOEX e coordenado pelo Instituto Rui Barbosa - IRB.

Após levantamento prévio realizado por todos os TC's nos seus respectivos entes auditados, acerca de temas conexos com o ensino fundamental, definiu-se como tema para a realização da presente auditoria a ação de capacitação continuada dos professores do ensino fundamental.

A presente fiscalização representa atuação inédita do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará - TCM/PA no tema. A auditoria foi autorizada, tendo a equipe sido designada por meio das Portarias nº 0168/2008/TCM e nº 0492/2008/TCM.

1.2. Identificação do objeto da auditoria

A ação auditada, denominada no Plano Plurianual - PPA de Formação Continuada de Educadores tem por finalidade garantir a formação e a capacitação continuada do pessoal em funções de magistério, de técnicos e administrativos da Secretaria Municipal de Educação - SEMEC, visando a oferta de um serviço público educacional de qualidade para a clientela estudantil de Belém. A unidade administrativa responsável pela ação é a Coordenadoria de Educação – COED e o Grupo-Base de Formação Continuada de Professores.

A ação registrou no período de 2005 a 2007, um gasto de **R\$ 1.480.649,05** (Um milhão, quatrocentos e oitenta mil, seiscentos e quarenta e nove reais e cinco centavos).

1.3. Objetivo e escopo da auditoria

A ação selecionada pelo TCM/PA justifica-se em razão da relevância do tema no bojo da política educacional do município de Belém, vez que a SEMEC estabeleceu como um dos eixos estratégicos de sua política educacional, desde 2005, a formação continuada de educadores.

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

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

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

1.4. Estratégia metodológica

No objetivo de investigar as questões de auditoria, diante dos riscos encontrados, adotaram-se como estratégias metodológicas: a) visitas de estudo, com a realização de entrevista/grupo focal com professores e gestores responsáveis pelas ações de formação continuada de professores; b) distribuição de questionários aos diretores e coordenadores de escolas públicas municipais e aos professores; c) verificação de sistemas de controles internos, por meio de roteiro de verificação apoiado na metodologia COSO¹; d) consulta a banco de dados; e) pesquisa documental.

O questionário aplicado aos gestores de escolas buscou, a partir da percepção do diretor ou coordenador pedagógico da instituição de ensino, informações quanto: à existência de diagnóstico das carências de capacitação dos professores por parte das escolas; aos critérios utilizados na seleção para acesso aos cursos/capacitações; a divulgação dos cursos de capacitação no âmbito da escola; ao planejamento escolar no período dos cursos de capacitação; quanto à melhoria do rendimento escolar após as ações de capacitação. Foram repassados 49 questionários à 22 diretores e 27 coordenadores de escolas, tanto da área urbana quanto da região insular de Belém. A equipe, informada da realização de um encontro com os gestores escolares promovido pela COED/SEMEC para tratar de assuntos relativos às escolas municipais, decidiu aplicar o questionário nesse encontro, visto que lá estariam reunidos boa parte dos diretores e coordenadores das escolas municipais.

A Equipe da AOP/TCM aplicou duas metodologias para a obtenção de dados junto aos professores beneficiários acerca dos cursos de formação continuada e o assessoramento às escolas. Primeiramente, a Equipe da AOP/TCM foi informada pelo Grupo-base de formação de professores do cronograma dos encontros mensais de assessoramento às escolas a ser realizado no segundo semestre de 2008. Após avaliação, a Equipe optou por repassar os questionários em três encontros realizados com professores de escolas da região das ilhas e região urbana do município. Foram consultados 51 professores que participaram dos Cursos do Programa Elaborando Conhecimento para Aprender a Reconstruí-lo - ECOAR, formação da Educação Jovens e Adultos e formação de Educação Inclusiva, além do assessoramento às escolas realizado pelo Grupo-base. Após a leitura das informações obtidas nos questionários a equipe avaliou ser necessário a realização de grupo

¹ O termo “COSO” foi obtido a partir de abreviatura na língua inglesa do nome da instituição denominada *The Comittee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (Comitê das Organizações Patrocinadoras). Trata-se de uma entidade do setor privado, sem fins lucrativos, dedicada à melhoria dos relatórios financeiros, por meio da ética, da efetividade dos controles internos e da governança corporativa.

focal com os beneficiários, no sentido de esclarecer alguns pontos que foram abordados e que precisavam ser melhor investigados. Assim, foram realizados três grupos focais, que registraram a presença de 49 professores que participaram dos cursos ECOAR, os cursos de História e Cultura Africana e Afro-Brasileira, das formações oferecidas pela Educação Especial, Educação Jovens e Adultos, e dos cursos oferecidos pelo Núcleo de Informática Educativa - NIED. Tanto o questionário, como a entrevista/grupo focal, levantou dados para a verificação da qualidade do programa de formação ofertado e da efetividade do treinamento na melhoria do planejamento e da prática didático-pedagógica docentes, abordando: a) logística do curso; b) ambiente e recursos de aprendizagem; c) resultados do curso na sua atividade profissional; d) comportamento no cargo após a realização do curso de formação.

Foi garantida a confidencialidade das respostas para os beneficiários e gestores de escolas, uma vez que os respondentes não se identificaram no questionário.

Por fim, ressalte-se que parte das informações e documentos relevantes para a execução da auditoria foram coletadas por meio de entrevistas com gestores e técnicos da SEMEC, mais precisamente, da COED, Coordenadoria de Planejamento – COPLAN e Divisão de Recursos Humanos.

As limitações encontradas na realização do trabalho foram: alguns documentos solicitados pela equipe da AOP não foram fornecidos pela SEMEC, o que dificultou o diagnóstico das fragilidades da ação auditada sob outras dimensões; a ausência de um banco de dados consolidado contendo o registro de todos os cursos de formação realizados no período de 2005 a 2007, não permitiu que a Equipe da AOP, obtivesse dados quanto ao número total de formações continuadas oferecidas pela SEMEC e número de professores atendidos pelas ações de formação no período avaliado. Outra limitação diz respeito ao não comparecimento de todos os professores nos grupos focais, assim como, grande parte dos professores chegou ao local do encontro após o horário agendado.

1.5. Forma de organização do relatório

Além do Capítulo 1, 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 a 5 são apresentadas as principais conclusões da auditoria, abrangendo o planejamento e a organização das ações de formação continuada de professores, a estrutura de controle e alguns aspectos sobre a efetividade dos cursos ofertados. Por fim, os capítulos 6, 7 e 8 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 continuada de professores.

Capítulo 2 – Visão geral da ação auditada

2.1. Relevância do tema

A valorização do professor e a manutenção da qualidade de ensino são princípios que norteiam a política nacional de educação, observada na legislação e planos, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), o Plano Nacional de Educação – PNE (2001) e o Plano de Desenvolvimento – PDE (2007). Nesses documentos a formação de professores surge como um dos elementos essenciais para a melhoria da qualidade do ensino, que é o principal problema a ser solucionado pelo país na área educacional.

A habilitação mínima para o exercício da profissão de docente no Brasil encontra-se definida na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), que dispõe, em seu art. 62, que a formação mínima dos docentes necessária para atuação no magistério da educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal.

No que concerne à formação em serviço, a LDB estabelece no inciso II, art. 67, “que os sistemas de ensino deverão promover aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim”. A LDB, ao instituir a Década da Educação, determinou em seu Art. 87, §3º, III, que cada Município deveria realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isto, os recursos da educação à distância.

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

Os programas de formação inicial devem proporcionar ao professor o domínio dos conhecimentos do seu campo de atuação, além da formação pedagógica necessária ao desempenho do magistério. Já a formação continuada assume a importância da atualização do professor, em decorrência de avanços tecnológicos e científicos. De acordo com o PNE, a formação continuada dos profissionais da educação pública deverá ser garantida pelas secretarias estaduais e municipais de educação, cuja atuação incluirá a coordenação, o financiamento e a manutenção dos programas como ação permanente. Além disso, o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação (2007) firmado por prefeitos e governadores por meio de Termo de Adesão, celebra, em sua cláusula segunda, o compromisso de estados e municípios instituírem programa próprio ou em regime de cooperação para formação inicial e continuada de profissionais da educação.

No Município de Belém, a ação objeto dessa auditoria assume papel relevante, desde 2005, visto ser a formação continuada de educadores um dos três eixos de ação estratégica que orientam a sua política educacional. Essa escolha, segundo a SEMEC, se deu em razão do baixo rendimento na aprendizagem escolar evidenciada nos indicadores de avaliação da qualidade da educação. Os dados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB, levantamento realizado a cada dois anos pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais – INEP, indicaram em 2005, no caso do estado do Pará, que somente 1,1% dos alunos apresentavam na quarta série do ensino fundamental desempenho adequado em Língua Portuguesa e 1,6% em Matemática. Diante dessa constatação, a SEMEC avaliou ser necessário investir na criação de condições de aprendizagem mais eficaz e elegeu como foco para sua política educacional a alfabetização, visto ser este um dos pontos mais

fracos do sistema, já que alunos que não se alfabetizam apropriadamente chegam à 4ª série, muitas vezes, sem saber ler e escrever minimamente (analfabetismo funcional).

Segundo a SEMEC, o objetivo principal das ações de formação continuada de professor é mobilizar um intenso processo de capacitação voltado para a eliminação do baixo rendimento nos ciclos/séries iniciais de formação do alunado no tocante à leitura, à escrita e ao desenvolvimento do conhecimento lógico e científico. Volta-se, fundamentalmente, para despertar no professor o gosto pela pesquisa e a curiosidade pelos conhecimentos e técnicas pedagógicas, buscando torná-lo, cada vez mais, um ator mobilizador do seu tempo, atualizado e envolvido com a sua profissão.

2.2. Características da Ação

2.2.1. Objetivos, Responsáveis, Fundamentos Legais e Estrutura Operacional

No Município de Belém o Sistema Municipal de Ensino é regido pela Lei nº 7.722/94. No que tange ao modelo de organização de ensino escolar a Prefeitura Municipal de Belém adota o sistema de ciclos básicos do conhecimento. Os ciclos de formação (CB) na Rede Municipal de Educação de Belém compreendem, atualmente, desde a Educação Infantil até o Ensino Fundamental. A Educação Infantil vem sendo desenvolvida em dois ciclos de formação, correspondendo, no primeiro ciclo, a alunos na faixa etária de 0 a 3 anos, e no segundo, alunos de 4 a 5 anos. Quanto ao ensino fundamental o ciclo básico de formação (CB) tem duração de nove anos e organiza-se da seguinte maneira: Ciclo Básico I – são atendidas crianças na faixa etária de 6, 7 e 8 anos; Ciclo Básico II – são atendidas crianças com idades de 9 e 10 anos; Ciclo Básico III – são atendidas crianças na faixa etária de 11 e 12 anos; Ciclo Básico IV – são atendidas crianças com idades entre 13 e 14 anos.

Segundo dados da COPLAN/SEMEC, a rede pública municipal de ensino participa com apenas 24,9% da oferta de vagas na Educação Infantil e no Ensino Fundamental em Belém, dados de 2004. O quadro técnico-docente da SEMEC, dados de abril de 2007 compreende: 2.233 professores, 127 administradores escolares, 110 supervisores, 118 orientadores e 59 diretores de escola. Já o quadro discente está assim distribuído: 73.065 alunos, sendo 24.218 alunos do Ciclo I (CI), destes 7.781 estão no primeiro ano, 8.086 no segundo ano e 8.351 no terceiro ano. Quanto à estrutura física a rede pública municipal de ensino é composta de 59 escolas, 53 unidades pedagógicas, 34 unidades de Educação Infantil, dados da SEMEC.

De acordo com pesquisa realizada pela SEMEC em setembro de 2006, quanto à formação dos professores da rede pública municipal de ensino, levantou-se que 69,1% dos professores possuem formação em nível superior, 30,5% tem formação em magistério - nível médio e 0,3% possuem estudos adicionais (especialização e mestrado).

Segundo a SEMEC, o guia fundamental de suas ações no aspecto orçamentário é o PPA, as Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDO's e Leis Orçamentárias – LOAS. O PPA de 2006/2009, na função Educação, é composto por um único Programa denominado Educar é Preciso. O programa encontra-se subdividido em projetos e atividades, e as ações de formação continuada de professores encontram-se inseridas na Atividade denominada Formação Continuada de Educadores, cuja meta definida é mensurada em educadores capacitados. A meta especificada no PPA 2006/2009 para a ação de formação de educadores é capacitar 10.275 educadores (professores, coordenadores pedagógicos e administrativos, diretores de escola, técnicos e funcionários de apoio da SEMEC, tendo como meta anual a capacitação de 2.250 educadores.

A ação de *Formação Continuada de Educadores* visa “garantir a formação e a capacitação continuada do pessoal em funções de magistério, de técnicos e administrativos da SEMEC, visando a oferta de um serviço público educacional de qualidade para a clientela estudantil de Belém”. As

estratégias de ação definidas pela SEMEC para a formação continuada de educadores, são as seguintes: definir/implementar os programas/projetos de formação continuada específicos; implementar o Programa de Formação Continuada de Professores – ECOAR; mobilizar/implementar convênios de formação continuada com o FNDE/MEC e outros parceiros; implantar sistemas de monitoramento dos resultados das formações continuadas; e avaliar as ações desenvolvidas.

A atuação da SEMEC voltou-se prioritariamente à formação de professores atuantes nos Ciclos I (atende crianças na faixa etária de 6, 7 e 8 anos) e II (atende crianças com idades de 9 e 10 anos) do ensino fundamental, visando melhorar os indicadores de rendimento do alunado, bem como, regularizar o fluxo escolar, impactando na redução da distorção da idade/série e na motivação para a aprendizagem. Assim, a SEMEC, sem descuidar da capacitação continuada nos demais níveis de necessidades, idealizou como prioridade uma proposta de formação continuada baseada no resgate da alfabetização, e traçou como meta a capacitação de 100% dos professores alfabetizadores² em conhecimentos e técnicas de formação básica do alunado, a partir de estratégias como: cursos semestrais com seis dias integrais de duração, apoiados pelo acompanhamento das iniciativas de aprendizagem; exigência de alfabetização das crianças no fim da 1ª série com avaliação constante do desempenho escolar e apoio do sistema informatizado; entre outras.

O Decreto Municipal nº 31.250/97, que trata do Regimento Interno da Secretaria Municipal de Educação, confere à COED, em seu art. 18, item I, sub-ítem 1.4, 1.6 e 1.7, além de outras atribuições, competência para: elaborar a programação anual das ações de capacitação, assessoramento e acompanhamento de profissionais de ensino municipal inseridas no plano anual de trabalho, promover a valorização dos servidores em educação através da formação continuada, visando seu crescimento pessoal e profissional, e garantir assessoramento técnico pedagógico aos profissionais da rede de ensino municipal, por meio da formação em serviço.

A COED tem em sua estrutura equipes técnicas, que dentro de sua área de atuação realizam ações de formação de professores, a saber: Equipe Técnica de Educação Especial, responsável por realizar formação continuada de professores no âmbito da educação especial; Equipe Técnica de Ensino Fundamental, responsável pela formação dos professores que lecionam nos Ciclos Básicos II, III e IV, Equipe Técnica da Educação Jovens e Adultos, responsável pela formação continuada de docentes que lecionam nas turmas do EJA, e o NIED, que promove a realização de cursos de informática educativa. Além da COED, a SEMEC, em 2005, instituiu o Grupo-base de Formação de Professores, ligado diretamente ao Gabinete da Secretária de Educação, com a finalidade de implantar o Programa ECOAR.

2.2.2. Produtos e Beneficiários

De 2005 a 2007, a SEMEC priorizou suas ações de capacitação no Programa ECOAR, todavia, houve a implementação de ações de formação de professores no ensino fundamental em outras áreas de atuação. A seguir serão evidenciadas as ações de capacitação implementadas pela SEMEC, no período retro mencionado, de acordo com dados fornecidos pela COPLAN/SEMEC, obtidos nas LOAS do respectivo período, além de informações fornecidas pela COED/SEMEC.

1) Elaborando Conhecimento para Aprender a Reconstruí-lo – ECOAR

A equipe técnica responsável pelo Programa ECOAR é o Grupo-base de Formação Continuada de Professores/SEMEC, formado por uma equipe multidisciplinar de dezoito professores do seu

² Informação obtida no Relatório elaborado pela Coordenadoria de Planejamento entregue à Equipe da AOP/TCM denominado “Subsídios para o TCM-PA”, em atendimento ao Of. Nº 007/2008-3ª Controladoria/TCM, de 19/02/08.

quadro efetivo, com mais de dez anos de experiência na educação de crianças, todos com pós-graduação, sendo onze mestres e sete especialistas em áreas relacionadas à educação. A equipe elaborou o programa de formação sob a orientação de um especialista, o professor Pedro Demo³.

O objetivo do ECOAR é criar condições para o professor estudar, refletir e reconstruir sua ação pedagógica. O foco principal é a aprendizagem tanto do professor quanto do aluno, com a consequente melhoria da aprendizagem do aluno. O programa dirige-se ao professor, em especial ao alfabetizador, visto ser esse profissional o mais estratégico para a continuidade dos estudos do aluno na escola.

O ECOAR compreende três ações: cursos de formação de professores, assessoramento da prática docente na escola e avaliação da aprendizagem dos alunos.

No que se refere aos momentos de formação do professor, o programa compreende cinco cursos semestrais de seis dias, com 48 horas, assim organizados: I Curso ECOAR - Alfabetização e Aprendizagem; II ECOAR – Ensino-aprendizagem da Leitura e Escrita; III ECOAR - Conhecimento Lógico-matemático; IV ECOAR - Educação Ambiental - Ênfase no Desenvolvimento Sustentável; Curso Mediadores de Leitura.

O público-alvo dos cursos de formação é composto prioritariamente por professores e técnicos das escolas municipais de Belém que atendem crianças em fase de alfabetização, inclusive os que atuam, na região insular, com turmas de Educação Infantil e Ciclo Básico I, Laboratório de Informática e Sala de Leitura. A partir de 2006, oportunizou-se a participação de professores dos Ciclos II, III e IV.

Os 13 cursos oferecidos em 2007 tiveram como público-alvo:

- Mediadores da Leitura – professores que atuam na formação de leitores, mais especificamente em sala de leitura, bibliotecas escolares e classe de educação infantil (256 professores);
- II ECOAR – Ensino-aprendizagem da Leitura e Escrita – professores que participaram do I ECOAR, mais especificamente, os que atuam em classes de CI (155 professores);
- III ECOAR - Conhecimento lógico-matemático - professores que atuam em classes de CI e na disciplina Matemática em turmas de CIII e CIV (580 professores);
- IV ECOAR - Educação Ambiental – professores que participaram do III ECOAR, em especial os que atuam em classes de CI, incluindo docentes das disciplinas Ciências e Geografia (CIII e CIV), (515 professores).

A meta proposta para o Programa no período de 2005 a 2008 é atender 58 Escolas Municipais, 34 Unidades Pedagógicas, 1.500 Professores e 24.218 alunos.

De agosto de 2005 a novembro de 2007, foram realizados 32 cursos ECOAR, dos quais participaram cerca de 1.500 professores, conforme abaixo:

TABELA 1
Relação Meta Prevista e Meta Executada dos Cursos ECOAR no período de 2005 a 2007

META Formação continuada	QUANT	QUANTIDADE REALIZADA							
		2005		2006		2007		TOTAL	
		Prev	Exec	Prev	Exec	Prev	Exec	Prev	Exec
I Curso ECOAR- 48h	9	4	4	5	5	-	-	9	9
II Curso ECOAR- 48h	9	-	-	7	7	2	2	9	9

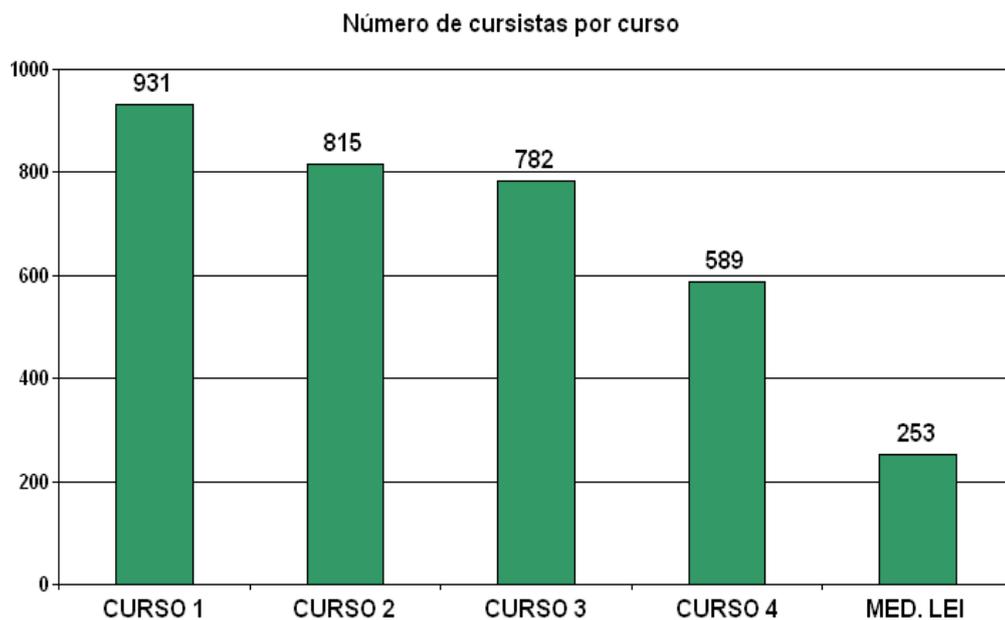
³ Pedro Demo é professor do curso de Serviço Social da UnB e pós-doutor em Educação pela UCLA, de Los Angeles (EUA). É autor de Política Social do Conhecimento e Questões para a Teleeducação (Editora Vozes), Conhecer e Aprender (Editora Artes Médicas) e Educação pelo Avesso (Cortez Editora).

III Curso ECOAR- 48h	7	-	-	2	2	5	5	-	7
IV Curso ECOAR- 48h	5	-	-	1	1	4	-	-	5
Mediadores de Leitura- 48h	2	-	-	-	-	2	2	2	2

Fonte: Grupo-Base de Formação de Professores/SEMEC

O número de participantes dos cursos ECOAR, de 2005 a 2007, está assim distribuído:

GRÁFICO 1
Número de Participantes dos Cursos ECOAR no período de 2005 a 2007



De 2005 a 2007, 1.375 professores cursaram integralmente algum dos cursos ECOAR e 358 professores cursaram integralmente os quatro cursos ECOAR.

Os eixos metodológicos dos cursos de formação ECOAR são pesquisa e elaboração. As práticas metodológicas adotadas fundamentam-se no saber pensar e elaborar, com isso espera-se criar condições para a melhoria da prática docente. O curso busca educar o professor por sua metodologia, posto que as atividades desenvolvidas podem ser levadas para a sala de aula. No decorrer do curso, os professores participam de uma programação intensiva de atividades didáticas, planejadas para tratar do tema escolhido, envolvendo, além de estudo de textos teóricos, diferentes linguagens (música, poesia, teatro, fotografia) e vivências (jogos, dinâmicas, pesquisa, elaboração, exposição). Dentre as atividades realizadas destacam-se: estudo de texto, elaboração própria, trabalho em equipe, pesquisa de campo, assembléia, filmes, dramatização e avaliação. Durante o curso, o professor elabora um projeto pedagógico próprio, que consiste em um texto fundamentado que articula teoria e prática, destacando as ações a se realizar na escola. Essa atividade tem a finalidade de orientar o professor a organizar e direcionar melhor seu trabalho em sala de aula.

A formação em serviço recebida pelos professores dos Ciclo I se estende até a escola, vez que continua com o assessoramento ao trabalho docente, desenvolvido pelo Grupo-base, desde 2005, com momentos de orientação e estudo. Esse assessoramento, como uma das ações do Programa de Formação Continuada, consiste de visitas sistemáticas às escolas para o acompanhamento do trabalho docente em suas atividades de sala de aula, no Ciclo I (três primeiros anos escolares). No assessoramento são utilizados o espaço e o tempo das escolas (horas pedagógicas – HP) e são desenvolvidas atividades de estudo de textos, discussão da leitura de livros, análise das avaliações dos alunos, elaboração de intervenções didáticas; discussões quanto à mudança da prática

pedagógica do professor após o curso, quais as dificuldades encontradas e como está o andamento do projeto pedagógico próprio na sala de aula. E assim partir para a revisão do projeto pedagógico próprio e seus encaminhamentos necessários a tomada de decisões que levem a aprendizagem dos alunos.

Em 2007, o Programa ECOAR, na perspectiva de fazer avançar a aprendizagem da leitura e da escrita dos alunos do primeiro ano do CI (seis anos), vem desenvolvendo, no assessoramento às escolas, a Expertise em Alfabetização, que consiste em um acompanhamento sistemático do trabalho docente nas escolas, com momentos de avaliação da aprendizagem do aluno e orientação da prática pedagógica, envolvendo diretamente professores e alunos das turmas envolvidas. Esse projeto foi iniciado com a problematização junto aos professores dos resultados da avaliação realizada pelo Grupo-base em outubro de 2006 com os alunos do CI, visto que os dados levantados tornaram evidente a necessidade de superação das dificuldades de aprendizagem da leitura e escrita dos alunos no 1º ano de escola. A expertise tem como público-alvo: 26 escolas, 88 turmas e 2.307 alunos (6 anos) do CI – 1º ano. A meta da ação é alfabetizar os alunos em um ano. Os eixos de ação compreendem: alfabetização de crianças em um ano; didática que leve à aprendizagem; avaliação mensal dos níveis de alfabetização; e avaliação como suporte para a intervenção no processo de aprendizagem da leitura e da escrita. O projeto se apresenta com uma possibilidade de oferecer suporte pedagógico-metodológico para o professor em serviço, a fim de que desenvolva, organize e ajude na tomada de decisões referente ao andamento de seu trabalho pedagógico. Os encontros da Expertise reúnem, em média, 09 a 15 escolas e contam com a participação de diretores, coordenadores e professores de escolas e unidades pedagógicas envolvidas no projeto.

Em 2007 foram realizadas 1.218 visitas regulares nas 58 escolas e 34 unidades pedagógicas, conforme abaixo:

TABELA 2
Número de Visitas de Assessoramento às Escolas realizadas em 2007

<i>Mês</i>	<i>Assessoramento</i>	<i>Expertise</i>	<i>Total</i>
Janeiro	40	12	52
Fevereiro	27	28	55
Março	81	59	140
Abril	52	56	108
Maiο	81	76	157
Junho	80	57	137
Agosto	73	60	133
Setembro	82	64	146
Outubro	66	39	105
Novembro	49	46	95
Total	631	497	1.128

As metas previstas pelo Grupo-base para o exercício de 2008 são: dar continuidade e expansão da expertise em alfabetização, como atividade de assessoramento às escolas, incluindo todas as turmas de CI – 1º ano (58 escolas e 34 anexos), sob orientação e acompanhamento do Grupo-base; expandir o projeto às turmas de CI – 2º e 3º anos, com ênfase em produção de textos para que as

crianças atendidas em 2007 prossigam avançando na alfabetização, porém, neste segundo momento os professores serão acompanhados pelos coordenadores das escolas, sob orientação do Grupo-base.

Desde 2005, o Grupo-base de Formação de Professores vem realizando a avaliação da aprendizagem dos alunos do Ciclo I do Ensino Fundamental em escrita e matemática. A mesma é feita anualmente, todo mês de outubro, com o objetivo de constatar a repercussão da formação docente na melhoria da aprendizagem do aluno, além de possibilitar acompanhar os resultados obtidos no decorrer da execução do programa. Em 2005 foi realizada em 13 escolas, e em 2006 e 2007, realizou-se nas 58 escolas municipais, compreendendo uma amostra estratificada de 14% dos alunos matriculados nas turmas CI - 1º e 3º ano, início e final do ciclo, possibilitando, assim, avaliar o aluno em adiantado processo de alfabetização e em conclusão do ciclo.

O instrumento de avaliação utilizado consiste em prova escrita, impressa em folha única. De um lado avalia-se a psicogênese da escrita: composta de texto oral narrado ou lido pelo avaliador; escrita de cinco palavras (monossílabo, dissílabo, trissílabo e polissílabo) extraídas do texto; e produção textual com base no que foi narrado pela criança. E do outro lado, a matemática: cinco questões matemáticas a partir de situações problema.

Os resultados da avaliação foram tabulados e analisados, estabelecendo-se a comparação dos dados obtidos nos anos de 2005, 2006, 2007. A análise dos resultados, segundo a SEMEC, ajuda os professores e gestores a compreenderem as dificuldades de aprendizagem dos alunos e subsidiam a tomada de decisão quanto aos cursos de formação e assessoramento nas escolas.

2) Formação de Professores para Atendimento dos Alunos com Necessidades Especiais Matriculados na Rede Municipal de Ensino

A SEMEC encontra-se em um processo de transformação de seu sistema de ensino em um sistema de ensino inclusivo, buscando concretizar ações que garantam o acesso e a qualidade no processo educacional a todos os alunos com deficiência. Assim, necessário a promoção de formações aos gestores e docentes na perspectiva da inclusão dos alunos com deficiência nas classes comuns, e também aos docentes da Educação Especial da Secretaria. Segundo a mesma, desde 2003, vem sendo dada prioridade à formação dos docentes especializados.

O planejamento e a implementação das ações de formação continuada de professores que atendem dos alunos com necessidades especiais são de responsabilidade da Equipe Técnica de Educação Especial/COED, por força do Decreto nº 31.250/97 – PMB (Regimento Interno da Secretaria Municipal de Educação), que dispõe em seu art. 18, item III, sub-item 3.9, que compete a equipe *planejar e implementar propostas de formação para os profissionais envolvidos no processo de inclusão dos portadores especiais*.

A Equipe é composta por 40 profissionais especializados, lotados no Centro de Atendimento Educacional Especializado Gabriel Lima Mendes e em salas de recursos multifuncionais. Nesses espaços são desenvolvidas as formações em serviço e continuada, orientação às famílias e assessoramento/acompanhamento aos espaços educacionais e professores das classes comuns do ensino regular. O Centro, inaugurado em 2007, é um espaço de atendimento multiprofissional composto por pedagogos, professores especializados (incluindo professores surdos), psicólogos, fonoaudiólogos, fisioterapeuta e assistente social, e desenvolve entre suas linhas de ação a formação continuada.

A implementação de salas de recurso multifuncionais é um projeto do Ministério da Educação, que tem como objetivo complementar ou suplementar o processo de escolarização dos alunos com necessidades especiais. A sala é aparelhada com diversos equipamentos e materiais, atendendo conforme cronograma e horários, alunos com deficiências, altas habilidades/superdotação, dislexia,

hiperatividade, déficit de atenção, dentre outras. No município de Belém foram implantadas e implementadas quatro salas de recurso multifuncionais, e mais quatro salas estão em processo de adequação e adaptação, sendo prevista as entregas até o final de 2008. As salas de recursos atendem aos alunos das escolas em que estão implantadas, bem como, aos alunos das quatro escolas do entorno.

Os dados publicados no Censo Escolar de 2006 identificaram 474⁴ alunos com necessidades educacionais nas escolas públicas municipais. Em 2007, 161⁵ alunos receberam atendimento educacional especializado no Centro de Atendimento Educacional Especializado.

O Centro de Atendimento Educacional Especializado atua com dois tipos de formação, a saber: Formação aos Professores do Atendimento Educacional Especializado (AEE) e as formações voltadas para as escolas, que são organizadas pelos professores que estão lotados em Salas de Recursos Multifuncionais, e atendem aos professores dos alunos que se encontram em Atendimento Educacional Especializado. A seleção das informações repassadas nas formações em serviço são organizadas a partir das inquietações voltadas às individualidades do aluno, ou seja, as orientações aos professores de sala de aula comum são específicas a cada caso, e ocorrem durante as horas pedagógicas ou de acordo com o agendamento da escola ou Centro. As formações são detalhadas por salas de recursos.

A ação de formação continuada vem sendo realizada em consonância com as diretrizes e eixos norteadores da proposta pedagógica da SEMEC e da Secretaria de Educação Especial – SEESP/MEC. A SEESP presta assistência financeira a projetos educacionais visando ampliar e melhorar a oferta de atendimento educacional especializado aos alunos com deficiência. As normas para assistência financeira a programas e projetos educacionais são editadas, anualmente, pelo Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, que estabelece os critérios e parâmetros para a concessão de apoio à execução de ações voltadas à implementação e desenvolvimento da educação especial. Esses recursos são pleiteados anualmente pela Equipe de Educação Especial, por meio de Plano de Trabalho Anual – PTA, para formação continuada de seus educadores. Realizam-se cursos, oficinas, palestras, estudos em hora pedagógica, etc.

A maior parte das ações de formação de professores implementadas pela Equipe é realizada com recursos do MEC/FNDE, por intermédio da celebração de convênios e a equipe, também, realiza ações de formação em parceria com entidades locais que atendem pessoas com deficiências.

Entre as formações implementadas de 2005 a 2007 destacam-se:

a) Convênio nº 816.357/2005/FNDE/PMB

A Equipe de Educação Especial, com recursos de convênio, realizou nos exercícios de 2006 e 2007 os cursos: “Educação Física Adaptada: Perspectiva Inclusiva”, “Técnicas para a Democratização do Uso do Sorobã” e “Respeitando as Especificidades Linguísticas dos Alunos Surdos”. A carga horária de cada curso foi de 80 h e foram oferecidas aos professores um total de 140 vagas, sendo que 113 professores concluíram os cursos.

b) Convênio nº 816.774/06/FNDE/PMB

⁴ Dado obtido no Relatório da Formação de Professores/Capacitação do Ensino Fundamental - Educação Especial encaminhado pelo Centro de Atendimento Educacional Especializado Gabriel Lima Mendes.

⁵ Informação levantada no Relatório elaborado pela Coordenadoria de Planejamento entregue à Equipe da AOP/TCM denominado “Subsídios para o TCM-PA”, em atendimento ao Of. Nº 007/2008-3ª Controladoria/TCM, de 19/02/08.

No exercício de 2007, foram realizados os cursos de “Estimulação Precoce” e “Leitura, Escrita e Dislexia”, com um público-alvo de 40 professores cada. Em 2008, está previsto a realização do curso “Utilização de Softwares”, também para um público-alvo de 40 professores.

c) Programa de Educação Inclusiva: Direito à Diversidade

O Ministério de Educação por meio do Programa “Educação Inclusiva: Direito à Diversidade” busca disseminar políticas educacionais inclusivas nos municípios brasileiros e apoiar a formação de gestores e educadores para atuar como multiplicadores no processo de transformação dos sistemas educacionais, para que atendam às necessidades educacionais de todos os alunos. Segundo o MEC⁶, o Programa conta, atualmente, com a adesão de 144 municípios-pólo que atuam como multiplicadores da formação para mais 4.646 municípios da área de abrangência.

O município de Belém, a partir de 2004, como município-pólo, executa ações deste Programa, sediando, anualmente, a capacitação de gestores e educadores da rede regular de ensino nos municípios de sua área de abrangência. Em 2005 e 2006, foram capacitados pelo Programa 49⁷ professores das escolas públicas municipais.

d) Curso de Libras: oferecido para os professores das salas de recursos multifuncionais, professores e profissionais do Centro de Atendimento Educacional Especializado, para disseminar e oportunizar o aprendizado da Língua Brasileira de Sinais. O curso tem duração de um ano.

e) Formações realizadas em parceria com entidades locais

Em 2007, foram desenvolvidas diversas ações de formação destinadas aos professores e técnicos do Centro de Atendimento Educacional Especializado Gabriel Lima Mendes, conforme se evidencia abaixo:

- 1ª Semana de Compreensão da Dislexia: formação realizada em parceria com o Instituto Lienbrentritt, que ofereceu palestras sobre a Dislexia para professores do Distrito de Icoaraci, em maio de 2007.
- Construindo Alternativas para a Aprendizagem de Educandos Cegos e com Baixa-Visão: aprimorando a formação de professores nas áreas de ciências exatas. Formação realizada em agosto de 2007, em parceria com a Associação de Cegos e para Cegos do Pará – ASCEPA, contou com a participação de 10 professores de matemática da rede municipal de ensino
- Seminário de Educação Inclusiva e Violência nas Escolas: formação realizada em novembro de 2007, em parceria com o Ministério Público e a Universidade da Amazônia – UNAMA, contou com a participação de 60 professores da rede municipal de ensino.
- Tecnologia Assistiva com Ênfase na Comunicação Alternativa na Perspectiva da Educação Inclusiva: formação realizada em novembro de 2007, em parceria com a Escola de Educação Profissional de Cachoeira do Sul/RS – SEAC e contou com a participação de 20 técnicos do Centro de Atendimento Educacional Especializado Gabriel Lima Mendes.

3) Formação Continuada em História e Cultura Africana e Afro-Brasileira

A COED, está implementando curso de formação continuada em História e Cultura Africana e Afro-Brasileira. O objetivo do curso é qualificar educadores sobre essa temática, com vistas a promover a igualdade social e racial a partir do ambiente escolar e, dessa forma, contribuir com a

⁶ Informação obtida no sítio do Ministério da Educação, endereço eletrônico:
<http://portal.mec.gov.br/seesp/index.php?option=content&task=view&id=67&Itemid=196>

⁷ Dado extraído dos relatórios do Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade repassados pela Equipe Técnica de Educação Especial.

implementação da Lei nº 10.639/03, que torna obrigatória o estudo dessa temática no ensino fundamental e médio.

Ao final de 2006, a SEMEC, decidiu incluir em seu Programa de Formação Continuada de Educadores uma proposta de abordagem da temática de História e Cultura da África e Afro-Brasileira, que abrangeu educadores das disciplinas de História, Geografia, Artes e Língua Portuguesa de 35 escolas da rede municipal que ofertam os Ciclos III e IV. A carga horária definida para o curso de formação foi de 120 h, distribuídas em quatro momentos, a saber: 1ª etapa da formação, com carga horária de 32 h, onde seria abordado a fundamentação teórico-metodológica; a 2ª etapa com carga horária de 32 h seria de aprofundamento teórico-metodológico; a 3ª etapa, com carga horária de 40 h, destinada ao assessoramento e acompanhamento das atividades desenvolvidas pelos professores-cursistas na escola; e a 4ª etapa, com carga horária de 16 h, objetivando a socialização e avaliação dos resultados obtidos.

Em 2007, foram realizadas a 1ª etapa, no período de 12 a 15/06, a 2ª de 28 a 31/08 e 3ª em setembro e outubro, com um público-alvo de 230 professores, segundo dados da COPLAN. Em 2008, a SEMEC, obteve junto ao MEC/FNDE a reprogramação da carga horária da formação que passou de 120 h para 180 h. A 4ª etapa do curso ocorreu nos dias 18 a 20/06/08.

4) Formação Continuada para Professores do Ensino de Jovens e Adultos

A Equipe Técnica da Educação Jovens e Adultos/COED é responsável pelo planejamento e implementação das ações de formação destinadas aos professores que atuam em turmas de educação de jovens e adultos.

Os cursos de formação específicos de professores do EJA foram realizados pela Equipe no ano de 2006 e 2007, segundo a coordenadora da equipe.

Em 2006, foram realizados três cursos de formação continuada com os educadores da I e II Totalidades com a temática *A Construção da Leitura e Escrita de Diversos Gêneros Textuais*, que dentre os objetivos apresentados destaca-se a realização de um diagnóstico do processo de aprendizagem da leitura e da escrita dos alunos, para elaborar atividades pedagógicas que superem as dificuldades encontradas nesse processo. O primeiro curso, foi realizado no período de 24 a 28/04/06, com carga horária de 20 h, contou com a participação de 182 professores. O segundo, ocorreu no período de 16 a 18/08/06. O terceiro curso, se deu no período de 24 a 26/10/06. Em 2007, participaram da avaliação diagnóstica 56 professores.

De 26 a 28/09/06, foi realizado o curso de capacitação com educadores da terceira e quarta etapa, com carga horária de 12 h, com a temática *O Processo de Construção da Leitura e da Escrita no Contexto das Diversas Áreas de Conhecimento*, como Ciências da Sociedade, Ciências da Natureza, Código e Linguagem (Língua Portuguesa) e Código e Linguagem (Língua Estrangeira Moderna, Artes e Sala de Leitura).

De 21 a 24/11/06, foi realizado o segundo curso de formação continuada para os educadores da terceira e quarta etapa, com o tema *Discutindo o Conhecimento em Código e Linguagem*.

5) Formação Inicial e Continuada de Professores em Informática Educativa

O NIED, inaugurado em dezembro de 1996, é o responsável pelo Programa de Informática Educativa da SEMEC. Dentre suas linhas básicas de atuação, destaca-se a capacitação inicial e continuada de professores, a formação de equipes de estudo voltadas ao uso do computador na escola, a articulação pedagógica, entre outras.

Devido a implementação desse Programa e a estrutura da Rede Municipal de Ensino- RME, que contava com salas de informática em 14 escolas, ocorreu a adesão ao Programa Nacional de

Informática na Educação – Proinfo, do Ministério da Educação - MEC, em 1997, viabilizando a renovação e a expansão dessas salas para um total de 22 escolas.

Essa parceria com o MEC veio confirmar a necessidade da existência de um espaço destinado à formação inicial e continuada de professores em informática educativa, com ênfase na exploração e investigação de metodologias voltadas às possibilidades de aprendizagem mediada pelas Tecnologias de Informação e Comunicação - TIC.

O NIED operacionaliza cursos voltados para professores, coordenadores pedagógicos, diretores e técnicos da rede. Dentre a clientela dos professores há uma preferência para aqueles que atuam nas salas de informática.

No período de 2005 a 2008, ocorreram diversas formações, destacamos aquelas direcionadas para os professores:

Tabela 3
Relação de Cursos de Formação em Informática Educativa Realizados
no Período de 2005 a 2008

<i>Ano 2005</i>		
<i>Cursos</i>	<i>Clientela</i>	<i>Vagas</i>
Sistema Operacional GNU/Linux e Open Office	Professores lotados em sala de informática com esse sistema em seus computadores	20
Análise de Software Educativo	Professores lotados em sala de informática	20
Informática Educativa: Uma Alternativa para Aprendizagem de Educandos com Necessidades Educacionais Especiais na Área Visual	Professores lotados em sala de informática, prioritariamente	20
Fundamentação Teórico-Metodológica das Tecnologias da Informação e Comunicação na Educação	Professores	40
Iniciação à Manutenção de Computadores	Professores lotados em sala de informática	20
Linguagem de Programação Logo em Ambientes Micromundos de Aprendizagem	Professores lotados em sala de informática	20
<i>Ano 2006</i>		
Fundamentação Teórico-Metodológica do Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) na Educação I	Professores, Coordenadores Pedagógicos e Gestores	20
Fundamentação Teórico-Metodológica do Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) na Educação II	Professores, Coordenadores Pedagógicos e Gestores	20
Excel Avançado	Professores e Servidores Técnico-Administrativos	20
O Uso da Informática no Processo de Alfabetização	Professores, Coordenadores Pedagógicos e Gestores	20
InformArte - oficina	Professores de Arte	20
<i>Ano 2007</i>		
Muriqui Linux – 1ª a 5ª edição	Professores lotados na Sala de Informática	120
“ inform@ação – informação, formação e ação para	Professores lotados na Sala de Informática	120

a aprendizagem”		
<i>Ano 2008</i>		
Informática Educativa – Plataforma Linux Educacional – 1ª e 2ª edição	Professores a serem lotados em sala de informática, prioritariamente	55

2.2.3. Aspectos Orçamentários e Financeiros

Considerando a estrutura programática do PPA 2002/2005 e PPA 2006/2009, a Tabela 4 apresenta a respectiva codificação da ação e do programa no qual estava inserida no período de 2005 a 2007. No PPA 2006/2009 não há a codificação da ação e do programa, essa codificação encontra-se evidenciada nas Leis Orçamentárias de 2006 e 2007.

TABELA 4
Correlação programática da ação de Formação Continuada de Educadores no período de 2005 a 2007

<i>ANO</i>	<i>CÓDIGO E NOME DO PROGRAMA</i>	<i>CÓDIGO E NOME DA AÇÃO</i>
2005	0010 - Escola Cabana: Lugar de Criança e Jovem é na Escola, na Família e na Comunidade	2.005 – Formação Continuada de Educadores
2006	123610011 - Educar é Preciso	2047 – Formação Continuada de Educadores
2007	123610011 - Educar é Preciso	2047 – Formação Continuada de Educadores

Fonte: PPA 2002/2005 e 2006/2009 e LOAS de 2006 e 2007.

Conforme se observa na Tabela 5, entre 2005 e 2007, a ação de formação continuada de educadores apresentou níveis de execução orçamentária e financeira acima de 70,0% em relação aos créditos consignados na Lei Orçamentária – LOA.

Tabela 5
Série histórica da execução orçamentária e financeira da ação Formação Continuada de Educadores do Ensino Fundamental no período 2005 a 2007

Ano	Créditos Consignados (1)	Execução Orçamentária (2)	%
2005	479.683,19	325.091,61	67,77%
2006	931.918,26	614.742,93	65,97%
2007	640.419,23	540.814,51	84,45%
TOTAL	R\$ 2.052.020,68	R\$ 1.480.649,05	72,16%

Fonte: (1) Leis Orçamentárias 2005, 2006 e 2007 e (2) COPLAN/SEMEC

Do valor total da execução orçamentária R\$ 988.166,44 (novecentos e oitenta e oito mil, cento e sessenta e seis reais e quarenta e quatro centavos) foram pagos com recursos próprios da SEMEC, correspondendo ao percentual de 66,74%, de acordo com tabela abaixo:

Tabela 6
Fonte de Recursos Utilizadas na Formação Continuada de Educadores no período 2005 a 2007

ANO	FME/SEMEC	MEC/FNDE	TOTAL
2005	276.506,36	48.585,25	325.091,61
2006	409.806,49	204.936,44	614.742,93
2007	301.853,59	238.960,92	540.814,51
TOTAL	988.166,44	492.482,61	1.480.649,05

Fonte: Coordenadoria de Planejamento – COPLAN/SEMEC

O Programa ECOAR, ação de formação de professores considerada prioritária pela SEMEC, dispendeu, no período de 2005 a 2007, recursos na ordem de R\$ 560.636,40 (quinhentos e sessenta mil, seiscentos e trinta e seis reais e quarenta centavos), que corresponde a 37,86% do valor total gasto na ação, distribuídos, conforme demonstrado na Tabela 7 abaixo:

Tabela 7
Gasto Total do Programa ECOAR no período de 2005 a 2007

DISCRIMINAÇÃO	PREVISTO	REALIZADO
Material de Consumo	313.478,08	313.478,08
Contratação de Profissionais	1.320,00	1.320,00
Equipamentos	58.824,70	58.824,70
Espaço Físico	45.000,00	45.000,00
Transporte	3.200,00	3.200,00
Material Didático	101.302,62	101.302,62
Outros	37.511,00	37.511,00
TOTAL	560.636,40	560.636,40

Fonte: Coordenadoria de Planejamento – COPLAN/SEMEC

Na implementação do Programa ECOAR foram gastos recursos federais na ordem de R\$ 59.053,28 (cinquenta e nove mil, cinquenta e três reais e vinte e oito centavos), repassados pelo MEC/FNDE por meio do Convênio nº 800.425/05. Esse valor corresponde ao percentual de 10,53% do valor total gasto no Programa. Verifica-se na Tabela 8, evidenciada abaixo, que não foram utilizados recursos destinados ao pagamento de passagem aérea e hospedagem com alimentação, segundo a SEMEC, esses recursos não foram gastos em razão dos cursos ECOAR serem ministrados pelos próprios membros do Grupo-base, servidores efetivos da SEMEC.

Tabela 8
Recursos Federais do MEC/FNDE utilizados no Programa ECOAR no período de 2005 a 2007

DISCRIMINAÇÃO	PREVISTO	REALIZADO
Alimentação	36.000,00	34.740,00
Impressos	15.215,00	8.000,00

Material de Consumo	17.662,00	13.002,28
Reprodução de Textos	3.750,00	3.311,00
Passagem Aérea	3.200,00	0,00
Hospedagem com Alimentação	1.888,00	0,00
TOTAL	77.715,00	59.053,28

Fonte: Coordenadoria de Planejamento – COPLAN/SEMEC

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

A equipe identificou que existem vulnerabilidades que podem comprometer o adequado atendimento à demanda local por formação continuada de professores e os resultados do processo de capacitação, em virtude da ausência de um mapeamento das necessidades dos professores e do histórico de cursos e treinamentos em serviço recebidos pelo professor. Ocorrendo essas situações no âmbito da secretaria de educação, aumenta-se a probabilidade de falta de aderência entre a concepção dos programas da formação em serviço e as necessidades de desenvolvimento de qualificações e competências junto aos professores da rede pública que lecionam no Ensino Fundamental.

À luz desse risco, a auditoria investigou os seguintes pontos: i) se o gestor dispõe de informações necessárias para planejar suas ações de formação de professores (a ser tratado no Subtítulo 3.1); e ii) se as ações de formação de professores estão contempladas nos instrumentos de planejamento e orçamento públicos, são de simples identificação e contam com uma adequada estrutura de gestão operacional e financeira (a ser tratado no subtítulo 3.2).

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

Segundo o Manual de Elaboração do PPA da União no período 2008-2011, para o propósito de planejar e organizar ações de governo deve-se, inicialmente, diagnosticar os problemas que se pretende resolver, que são carências ou demandas de um grupo não satisfeitas, que, ao serem reconhecidas e declaradas pelo governo, passam a integrar a sua agenda de compromissos. O problema será tanto melhor compreendido quanto melhor delimitada for a sua incidência, inclusive em termos territoriais, já que um mesmo problema pode se apresentar de maneira diversa dependendo de onde está localizado. (...) a abordagem de problemas em escalas muito amplas (...) dificulta a identificação, hierarquização e o gerenciamento da implementação das possíveis soluções. As etapas seguintes de planejamento e organização tratam da definição de objetivos e metas, do montante de recursos disponível e da capacidade operacional das instituições envolvidas na execução das ações⁸.

⁸ Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Manual de Elaboração: plano plurianual 2008-2011*. Brasília: MP, 2007.

Nesse contexto, a equipe de auditoria operacional avaliou o processo de planejamento sob duas dimensões:

- 1) Diagnóstico da demanda balizada tanto pelas necessidades de formação dos professores quanto pela aprendizagem do aluno.
- 2) Hierarquização das prioridades do atendimento.

E quanto à implementação, foram avaliadas as ações sob dois enfoques:

- 1) A instrumentalização nos planos e orçamentos públicos.
- 2) Estrutura de gestão operacional e financeira.

Em vista dos critérios definidos pela auditoria, o Tribunal verificou como a SEMEC vem conduzindo o processo de planejamento das ações de formação de professores do ensino fundamental em relação aos seguintes pontos: a) registros, banco de dados ou indicadores sobre a habilitação dos docentes da rede pública; b) histórico de cursos e treinamentos em serviço promovidos pela secretaria; c) mapeamento com as necessidades de formação continuada; d) identificação espacial de onde se manifesta mais fortemente o problema; e e) hierarquização das prioridades de formação.

Além do planejamento, foram verificados também aspectos importantes relativos à instrumentalização das ações de formação de professores nos planos e orçamentos públicos e à sua implementação pela Secretaria de Educação, com tratamento dos seguintes pontos: a) elaboração de plano prevendo diretrizes, objetivos e metas de atendimento; b) processo de articulação da secretaria municipal de educação com o MEC e com Instituições de Ensino Superior para oferta de cursos; c) identificação das ações e dotações orçamentárias, destacando a participação da União e dos municípios no financiamento; d) comparativo da previsão de gasto do PPA e da LOA com os créditos liquidados; e) mecanismo usado para promover a formação; f) critérios de distribuição das vagas, de seleção dos beneficiários e de participação no curso; g) divulgação dos cursos; h) incentivos e condições oferecidas para o professor participar da formação; i) estrutura administrativa e processo de coordenação das ações.

Utilizaram-se como procedimentos de coleta de dados a pesquisa de documentos e registros oficiais e a entrevista estruturada. Na pesquisa documental foram consultados: Lei nº 7.722/94, que rege o Sistema Municipal de Ensino; o PPA 2005/2005 e o PPA 2006/2009, as LDO's e as LOA's de 2005 a 2007; o relatório fornecido pela COPLAN denominado "Subsídios Para o TCM-PA", em resposta ao Of. nº 0007/2008–3ª Controladoria/TCM-PA, de 19/02/2008; o Decreto Municipal nº 31.250/PMB, de 01/09/1997; Prestação de Contas Eletrônica de 2005 a 2007; Relação dos Professores por escola/consolidado fornecidos pelo Sistema de Gerencia de Recursos Humanos da Rede Pública Municipal de Belém (DRH); Relatórios das formações do ECOAR, EJA, Educação Especial, Equipe Técnica de Ensino Fundamental e NIED; Informações orçamentárias e financeiras disponibilizadas pela Secretaria Municipal de Finanças – SEFIN (Processo nº 200806824-00/TCM/PA). As entrevistas foram feitas com os dirigentes das equipes técnicas da COED e da COPLAN, Grupo-base de Formação de Professores, Secretária de Educação e Presidente do Conselho Municipal de Educação. Foram repassados questionários e realizados grupos focais com professores beneficiários e foram repassados questionários aos diretores e coordenadores pedagógicos de escolas.

3.1 – Diagnóstico da demanda

Uma ameaça para o diagnóstico da ação diz respeito à falta de informação sistematizada do agente executor sobre as principais carências pedagógicas dos professores da rede pública que lecionam no ensino fundamental. Assim, o primeiro passo é planejar, o que exige o embasamento de dados e

informações fidedignas e confiáveis. Dentre essas informações, “consultar os professores durante o planejamento da formação continuada torna os estudos mais coerentes e focados nas reais necessidades das redes”⁹.

No planejamento das ações de formação de professores implementadas pela SEMEC, no período de 2005 a 2007, pode-se verificar, o seguinte: que o diagnóstico da demanda de formação, foi balizada pelas necessidades de aprendizagem dos alunos; que a atividade de planejamento se ressentiu de registro ou banco de dados consolidado sobre o histórico de cursos e treinamentos em serviço recebidos pelo professor; e que a Prefeitura Municipal aderiu ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, porém a SEMEC utiliza de forma suplementar/secundária no planejamento das ações de formação de professores.

No que tange ao *diagnóstico da demanda de formação*, a atual gestão da SEMEC ao assumir o governo em 2005, definiu uma estratégia de priorização da ação de formação continuada de professores com base nos baixos índices de desempenho da educação básica. A formatação dos cursos levou em conta às necessidades específicas dos alunos, todavia, apresentou deficiência quanto ao diagnóstico das necessidades dos professores e a opinião da direção e coordenação das escolas.

Em entrevista com os gestores da COED e Grupo-base de Formação de Professores obteve-se a informação de que em 2005, primeiro ano da atual gestão (2005/2008), a SEMEC planejou suas ações de formação de professores, baseada no diagnóstico da educação básica realizada pelo MEC, pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais – INEP, que demonstrou baixo rendimento na aprendizagem escolar no estado do Pará, conforme explicitado no item 2.1 deste Relatório. Dessa forma, a formatação dos cursos de formação baseou-se nas necessidades específicas dos alunos na escrita e na matemática, razão principal da elaboração e implementação do Programa ECOAR, destinado à capacitação de professores alfabetizadores.

A Coordenadora do Grupo-base de Formação de Professores, responsável pelo Programa ECOAR, relatou que a formatação dos quatro cursos que compõem o programa não foi realizada em um só momento. A priori, elaborou-se o I Curso - Alfabetização e Aprendizagem, pensado em razão dos baixos índices de aprendizagem dos alunos; nesse momento, os professores e as escolas não foram consultados. Após a realização do I Curso ECOAR, a análise dos resultados das avaliações do curso realizadas pelos professores no diário de bordo, assim como da avaliação do desempenho do professor cursista efetuada pelo Grupo-base, forneceram subsídios para a elaboração dos demais cursos. Além disso, essas avaliações, somadas ao resultado das avaliações do assessoramento aos professores nas escolas e o resultado da avaliação dos alunos do CI (1º e 3º ano) realizada anualmente, permitiram, ainda, ao Grupo-base implementar ações de formação de professores centradas na escola, por meio do projeto Expertise da Alfabetização.

Os cursos de formação oferecidos pela Equipe Técnica da EJA, tiveram como foco a alfabetização e o letramento, porém esse processo formativo, segundo relatório da Equipe da EJA, tinha como objetivo principal, além de contribuir para o desenvolvimento profissional docente, a realização de avaliação diagnóstica do nível de aprendizagem dos alunos de 1ª e 2ª Totalidades, onde o professor, de posse dos resultados da avaliação, estaria melhor preparado para planejar atividades que correspondam às necessidades de aprendizagem dos alunos.

Quanto aos cursos de formação oferecidos pela Equipe de Educação Especial, no período de 2005 a 2007, em sua maioria, resultaram da implementação de programas do Ministério de Educação/Secretaria de Educação Especial/FNDE, em decorrência da celebração de convênios.

⁹ Formação Continuada : não basta (só) tapar buracos. Revista Nova Escola, Ano XXIII, Nº 216, Outubro de 2008, pg. 57. Editora Abril S.A.

Os cursos de formação continuada em História e Cultura Africana e Afro-Brasileira foram implementados em decorrência da Lei nº 10.639/03, que determinou a inclusão da temática no currículo da rede municipal de ensino fundamental.

Os dados coletados por meio de questionário mostram que não houve uma participação efetiva dos gestores das escolas municipais e dos professores no processo de captação de demanda e de negociação dos projetos educacionais. Essa tarefa ficou mais centralizada e controlada pela Secretaria de Educação. Essa situação explica algumas queixas, em relação ao conteúdo e carga horária dos cursos e a constituição de turmas com professores com níveis de formação diferenciados, expressadas pelos professores durante os grupos focais realizados com 49 professores que participaram, além dos cursos oferecidos pela SEMEC, bem como, pelos diretores e coordenadores consultados por meio de questionários. Esses fatos serão melhor abordados no item 3.2 deste relatório.

Dos 22 diretores e 27 coordenadores de escola consultados por meio de questionários, diretores e 16 coordenadores afirmaram que suas escolas não possuem o diagnóstico de carência pedagógica dos professores, 11 diretores e 14 coordenadores relataram que no processo de definição dos cursos de capacitação não foi considerada a opinião de sua escola e 9 diretores e 8 coordenadores afirmaram que as necessidades da escola não são atendidas.

Dos 8 diretores e 11 coordenadores consultados que afirmaram que sua escola possui um diagnóstico das carências pedagógicas dos professores, esse diagnóstico é realizado durante as reuniões pedagógicas, jornadas pedagógicas, semanas pedagógicas e horas pedagógicas, onde se verifica as carências e necessidades dos alunos e dos professores e apresentam-se proposições para capacitação de professores para que tais dificuldades sejam superadas.

Questionados acerca de sugestões para melhorar a formação continuada de professores, parte dos diretores e coordenadores entrevistados sugeriu que antes das formações deveria haver um levantamento junto aos professores para detectar suas necessidades pedagógicas, onde eles opinassem sobre os temas e assuntos que gostariam que fossem trabalhados durante os cursos de capacitação.

Outra fragilidade detectada na atividade de planejamento diz respeito *a falta de registro ou banco de dados consolidado sobre o histórico de cursos e treinamentos em serviço recebidos pelo professor.*

Na visita de estudo observou-se que as informações sobre a escolaridade e o histórico de formação em serviço recebidas pelos professores da rede municipal não estão disponíveis na SEMEC, de forma centralizada. A Divisão de Recursos Humanos da SEMEC, possui banco de dados relativo à escolaridade dos professores da rede. Quanto ao histórico das formações em serviço, cada equipe técnica da COED (EJA, Educação Especial e Equipe Técnica de Ensino Fundamental) e Grupo-base de Formação de Professores tem o seu próprio banco de dados sobre os cursos realizados pelo professor dentro do sua área de atuação. Verifica-se, que não há um banco de dados consolidado acerca desse histórico, o que dificulta o acesso a essas informações, visto que demanda consulta a cada Equipe Técnica da COED e ao Grupo-base. A não consolidação desses registros se deu em decorrência da SEMEC não considerar como prioridade a manutenção desses registros de forma consolidada, na divisão de recursos humanos.

Verificou-se, ainda, a existência de registros ou banco de dados sobre a escolaridade e o histórico dos cursos de formação continuada nas escolas municipais de ensino. Nos questionários repassados a 22 diretores e 27 coordenadores das escolas, 9 diretores e 15 coordenadores declararam que a escola não possui esses registros ou banco de dados. A principal razão elencada pelos gestores das escolas para a ausência desse registro é a alta rotatividade dos professores entre as escolas da rede.

Em entrevista realizada com os técnicos da COPLAN há dificuldades em justificar os projetos pleiteados junto ao MEC/FNDE, visto que há o questionamento, por parte do órgão, acerca da participação dos mesmos professores nos cursos de formação com a mesma temática. Essa dificuldade ocorre nos cursos relativos à educação especial.

Constatou-se fragilidades na *utilização dos indicadores referentes à função docente do estado ou município, disponíveis no Sistema Integrado de Monitoramento do MEC (SIMEC), módulo PAR (Plano de Metas)*

A Prefeitura Municipal aderiu ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, porém a SEMEC utiliza de forma suplementar/secundária no planejamento de suas ações de formação os indicadores referentes à função docente do município, disponíveis no SIMEC, módulo PAR.

Segundo o MEC¹⁰ o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) condicionou o apoio técnico e financeiro do Ministério da Educação à assinatura, pelos estados e municípios, do plano de metas Compromisso Todos pela Educação. Depois da adesão ao Compromisso, os municípios devem elaborar o Plano de Ações Articuladas (PAR). Esse plano tem por objetivo permitir a captação do diagnóstico e definição do plano de ações articuladas de cada estado e municípios, on-line. O PAR é o planejamento multidimensional da política de educação que cada município deve fazer para um período de quatro anos — 2008 a 2011. O PAR é coordenado pela secretaria municipal de educação, mas deve ser elaborado com a participação de gestores, de professores e da comunidade local.

Para elaboração do PAR, o MEC oferece um roteiro de ações com pontuação de um a quatro, treze tipos de tabelas com dados demográficos e do censo escolar de cada município e informações sobre como preencher os dados. O MEC estruturou quatro dimensões para balizar a análise dos aspectos qualitativos do Plano de Metas Compromisso, a saber: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infra-estrutura e recursos pedagógicos.

A dinâmica do PAR tem três etapas: o município realiza o diagnóstico da realidade da educação sobre critérios de pontuação que servem de base para comparação, julgamento ou apreciação de um indicador, os itens pontuados com os números um e dois representam suas maiores prioridades e os itens pontuados com os números três e quatro apontam para uma situação satisfatória e positiva, respectivamente. Na segunda etapa o município procede a elaboração do plano. A terceira etapa é a análise técnica, feita pela Secretaria de Educação Básica/MEC e pelo FNDE. Depois da análise técnica, o município assina um termo de cooperação com o MEC, do qual constam os programas aprovados e classificados segundo a prioridade municipal. O termo de cooperação detalha a participação do MEC – que pode ser com assistência técnica por um período ou pelos quatro anos do PAR e assistência financeira. No caso da transferência de recursos, o município precisa assinar um convênio, que é analisado para aprovação a cada ano.

Para auxiliar os Estados e Municípios na elaboração de seu PAR, o MEC disponibilizou um sistema informatizado denominado Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação – SIMEC, módulo PAR (Plano de Metas).

Segundo a COPLAN, o processo de adesão ao PAR pela Prefeitura Municipal, iniciou-se com o levantamento das informações necessárias a elaboração do diagnóstico da realidade da educação, realizada por uma equipe interdisciplinar, formada somente por servidores dos diversos setores da SEMEC, sem a participação dos professores e da comunidade local, como exigido pelo MEC. Essas informações serviram de base para a COPLAN proceder ao diagnóstico com base nos critérios de pontuação disponibilizados pelo MEC nas quatro dimensões especificadas acima, entre elas a formação de professores. Em seguida foi elaborado o plano e encaminhado à Secretaria de

¹⁰ Informação extraída do sítio do FNDE <http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=par.html#legislacao>.

Educação Básica/MEC e ao FNDE para análise técnica, tendo esses órgãos feito alterações no plano inicialmente enviado pela SEMEC. Após as adequações o PAR foi aprovado em agosto de 2007.

Em entrevista com os gestores e em consulta ao SIMEC constatou-se que no momento do enquadramento dos critérios de pontuação (1, 2, 3 e 4) dos indicadores fornecidos pelo sistema ocorreu imprecisão, em virtude das opções apresentadas pelo MEC não oferecerem maior flexibilidade e adequação com a realidade local, propiciando um diagnóstico que não reflete de maneira fidedigna a situação da educação no município, além disso, no lapso temporal entre a elaboração do diagnóstico e a aprovação do plano foram implementadas pela SEMEC diversas ações que alteraram a realidade apresentada no diagnóstico inicial, sendo essas as justificativas para que a Secretaria de Educação não disponibilizasse o plano, quando requerido pela equipe da AOP/TCM, por meio do Ofício N° 043/2008/3ª Controladoria/TCM, de 1 de setembro de 2008.

Segundo a COPLAN, embora o exercício da análise qualitativa induzido pelo roteiro do PAR permita localizar os avanços da política educacional local, o plano se detém apenas nos aspectos de desempenho considerado crítico ou insuficiente, nas ações que obtiveram pontuação positiva ou satisfatória esse desempenho deve ser mantido e melhorado pela Secretaria de Educação. Assim, para a SEMEC o PAR se configura como um planejamento parcial, um recorte do planejamento global da educação no município de Belém.

Face às constatações acima expostas, verifica-se que sem um mapeamento adequado da demanda de formação dos professores, em virtude de se não consultar amplamente os professores, diretores e coordenadores das escolas, aumenta-se a probabilidade de falta de aderência entre o conteúdo e a carga horária da capacitação continuada e as necessidades de formação dos professores, bem como, a constituição de turmas com professores com níveis de formação diferenciados, criando fatores de desmotivação ou limitação de aprendizagens. Além disso, a ausência de um banco de dados consolidado contendo o histórico dos cursos de formação continuada realizados pelos professores poderá dificultar o planejamento e a seleção dos beneficiários dos curso de formação, com probabilidade do oferecimento de cursos com a mesma temática ao mesmo público-alvo.

Para suprir a falta de um mapeamento das necessidades pedagógicas dos professores a Secretaria de Educação, por intermédio da COPLAN, está em fase de finalização do Projeto de Pesquisa Perfil do Professor da Rede Municipal de Ensino de Belém. Essa pesquisa tem como objetivo traçar o perfil dos professores da rede pública municipal de ensino e traz informações sócio-econômicas, culturais, formação, trabalho pedagógico, etc. Foram entrevistados 595 professores, correspondendo a 30% do total de professores da rede. A COPLAN visa, com a realização dessa pesquisa, contribuir para uma avaliação da COED no que tange à proposição de ações voltadas para a orientação do trabalho pedagógico e para a formação dos professores da rede.

Levando-se em consideração o exposto acima, e no intuito de aperfeiçoar o processo de planejamento da ação, entende-se oportuno, propor as seguintes medidas:

- 1) Que se proceda ao levantamento das necessidades de formação previamente a formatação dos cursos, levando em conta, além das dificuldades de aprendizagem dos alunos, a opinião dos professores e dos gestores das escolas e a Pesquisa do Perfil do Professor, desenvolvida pela COPLAN.
- 2) Centralizar os registros ou banco de dados consolidados sobre o histórico de cursos e treinamentos em serviço na divisão de recursos humanos, em cumprimento ao item 2.2 do art. 14 do Decreto Municipal. 31.250/97
- 3) A SEMEC abra um canal de comunicação com o professor para ouvir suas demandas e dificuldades para participar dos cursos de formação, antes mesmo de planejar os cursos de formação continuada.

Com aperfeiçoamento do planejamento da ação de formação continuada espera-se aprimorar a formatação dos cursos, adaptando as turmas e os conteúdos ministrados às necessidades

pedagógicas diagnosticadas. Melhoria da organização e manutenção das informações cadastrais dos professores no que diz respeito ao histórico de formação recebida em serviço. E ainda, melhorar os indicadores de aproveitamento dos alunos do ensino fundamental.

3.2 – Estratégia de implementação

Para implementar efetivamente uma política de formação de professores, os municípios devem ter diretrizes, programas, recursos e estrutura de gestão, destinados a tal objetivo. De maneira a financiar essa política, as secretarias municipais de educação deverão contar com alocação de recursos específicos para essa finalidade, sejam eles provenientes do orçamento federal, estadual/municipal ou de fontes externas. É importante analisar o comportamento de cada uma dessas parcelas de financiamento ao longo do tempo, e suas possíveis causas e conseqüências. O objetivo é 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, a qualificação das equipes técnico-administrativas, as ações e recursos orçamentários, as ações e recursos não orçamentários, o desempenho físico e financeiro; a divulgação de critérios transparentes para participação nos eventos de capacitação; e a adequação e qualidade dos cursos. O que se percebe, são diferentes estágios de gestão e transparência na instrumentalização dessa política nos planos e orçamentos públicos.

Na fase de implementação de qualquer política pública, algumas condições são necessárias para que ela possa obter êxito em seus resultados, dentre as principais se destacam: a política pública deve dispor de tempo e recursos suficientes; os recursos devem estar disponíveis no tempo devido; a política a ser implementada deve ser baseada em uma teoria adequada entre causa (do problema) e efeito (da solução proposta); deve ser possível especificar as tarefas a serem realizadas por cada participante e seu momento; é necessário, ainda, haver perfeita coordenação e comunicação entre os atores envolvidos e no caso específico da política de formação dos professores, que a divulgação dos critérios sejam transparentes para participação nos eventos de capacitação, que existam instrumentos legais instituindo a mesma.

A equipe ao analisar essa dimensão identificou as seguintes situações: a) o processo de revisão do projeto de lei que visa instituir o Plano Municipal de Educação encontra-se paralisado, assim como a revisão da Lei n.º 7.722/94 que criou o Sistema Municipal de Ensino; b) o processo de divulgação dos cursos e de distribuição de vagas não é transparente e a seleção dos beneficiários carece de regras objetivas; c) a maior parte dos professores sentem-se motivados a participarem dos cursos visando tão somente o aperfeiçoamento profissional, todavia, há fatores que limitam a sua participação, como a falta de professores substitutos e a deficiência no transporte, principalmente, para os professores da região insular, que deixam de participar dos cursos de formação; d) há dificuldades da coordenação em prover infra-estrutura e suporte a execução dos cursos; e) interferência dos cursos de capacitação no calendário de aula dos alunos; e f) percepção dos professores acerca do planejamento, a qualidade e o conteúdo do curso/evento de capacitação.

Quanto à *instrumentalização da ação de formação continuada de professores nos planos e orçamentos públicos* constatou-se que não foi instituído no município de Belém o Plano Municipal de Educação, assim como a Lei n.º 7.722/94, que criou o Sistema Municipal de Ensino está desatualizada. Através de informações coletadas em entrevistas realizadas com os gestores da rede pública municipal de ensino e análise documental, verificou-se que em 2004 o gestor municipal a época, encaminhou à Câmara Municipal os projetos de lei de substituição da Lei n.º 7.722/94 e de instituição do Plano Municipal de Educação, que foram elaborados tendo por base a Lei Orgânica do Município, a LDB (Lei n.º 9.394/1996) e o PNE (Lei n.º 10.172/2001). A atual gestão retirou da Câmara Municipal de Belém os citados projetos de lei para análise e atualização, por entender que as diretrizes dispostas nesses projetos não estavam adequadas às novas orientações surgidas no bojo

da política nacional de educação, presentes no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto nº 6.094/2007. Essas novas orientações decorrem da avaliação dos índices de desempenho da educação brasileira, da constatação do fracasso demonstrado na aprendizagem do aluno e do crescimento do analfabetismo funcional nas escolas. A Prefeitura Municipal de Belém que aderiu a esse plano em agosto de 2007, vem procurando se adequar, num processo articulado com o processo de elaboração do plano estadual de educação.

Segundo a COPLAN/SEMEC, a revisão dos projetos de lei em questão está paralisada, todavia, há previsão no PAR, celebrado pela Prefeitura Municipal com o MEC, em decorrência do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, de instituição do Plano Municipal de Educação até o ano de 2011. Em virtude disso, a política educacional municipal está sendo pautada no PPA 2006-2009, nas LDO's e nas LOA's e segue as diretrizes da Política Nacional de Educação.

No PPA 2006-2009, como já ressaltado no item 2.2.1 deste Relatório, foi definido para a educação um único programa denominado Educar é Preciso, onde a formação de professores está inserida no bojo da atividade Formação Continuada de Educadores. No PPA não houve o emprego de nenhum indicador específico à ação de formação, houve apenas o emprego de metas físicas, que foi mensurada em professores capacitados não avaliando, portanto, a qualidade do desempenho dessas ações. Observou-se em pesquisa documental realizada no relatório da COPLAN, repassado à equipe da AOP/TCM, que foram definidos para a ação de formação de educadores o objetivo, a descrição, o produto, as metas e as estratégias de ação. Consta, ainda, nesse relatório, que a SEMEC fixou como meta a capacitação de 100% dos professores encarregados da alfabetização, em conhecimentos e técnicas de formação básica do alunado.

A inexistência de leis e planos que institua uma política local de educação poderá acarretar uma imprecisão na instituição de diretrizes e metas de longo prazo.

Tem-se como boa prática nesse campo a implementação do Programa ECOAR, que foi estruturado para vigorar no período de quatro anos, 2005 a 2008. Esse programa, além dos cursos de capacitação, oferece, também, a formação centrada na escola e o assessoramento aos professores alfabetizadores em sua prática pedagógica, objetivando a melhoria da aprendizagem dos alunos dos ciclos/séries iniciais. Segundo o Brupo-base, a finalidade desse programa se enquadra dentro das diretrizes do Plano Metas Compromisso Todos pela Educação (Decreto nº 6.094/07) estabelecidas na Cláusula Segunda do Termo de Adesão, em seus inciso I, II, III e IV.

No que concerne ao *processo de divulgação dos cursos* a equipe detectou deficiências que podem comprometer a frequência dos professores nos cursos de formação.

Dos 22 diretores e 27 coordenadores consultados, 21 e 23, respectivamente, responderam que a divulgação dos cursos de capacitação é de sua responsabilidade, todavia, 5 diretores e 13 coordenadores assinalaram que a sistemática de divulgação dos cursos não é eficaz, não atingindo todos os possíveis interessados de forma objetiva e transparente.

Houve queixa de diretores e coordenadores quanto à divulgação do conteúdo programático dos cursos de capacitação, vez que dos 22 diretores e 27 coordenadores, 4 e 10, respectivamente, responderam que as suas escolas não foram informadas do conteúdo programático que seria ministrado. Foi sugerido, ainda, que a SEMEC informasse previamente o conteúdo programático da formação.

Pela avaliação dos questionários repassados a 51 professores e nos grupos focais, que contaram com a participação de 49 professores, houve manifestação quanto ao processo de divulgação dos cursos nas escolas.

Foi perguntado aos professores sobre como haviam sido informados sobre o curso de formação de que participaram. Considerando que a pergunta admitia mais de uma resposta, 41 professores

responderam que foram informados pela escola, 24 pela SEMEC, 11 por outro professor, e 1 por meio de jornal.

Nos grupos focais, professores relataram que, algumas vezes, não são informados pela diretora/coordenadora das escolas de todos os cursos oferecidos pela SEMEC relativos à educação especial, muitas vezes, somente tem conhecimento após a sua realização. Outros relataram que os cursos não são divulgados nas escolas das regiões mais distantes do centro de Belém, disseram que são informados por meio de outros professores da rede municipal de ensino. A Equipe Técnica da Educação Especial informou que a divulgação dos cursos é feita através de ofícios enviados às escolas e em reuniões com os diretores e coordenadores pedagógicos.

No relatório fornecido pela COPLAN, consta como uma das maiores queixas dos professores referente ao curso de formação em História e Cultura Africana e Afro-brasileira, implementado em 2007, a falta de divulgação por parte da direção da escola. Consta, ainda, que previa-se a participação de 300 professores, contudo, compareceram a formação, 230. A COED, responsável pela realização do curso, informou que a divulgação da capacitação fez-se com o convite ao professor enviado à direção da escola, por meio de ofício assinado pela Secretária Municipal de Educação.

A Equipe Técnica da EJA informou que a divulgação dos cursos sob sua responsabilidade é feita por meio de ofício e *folders* entregues nas escolas, contatos telefônicos e assessoramento às escolas.

O Grupo-base de formação de professores comunicou que utiliza diversos mecanismos na divulgação de informações sobre o programa ECOAR, tais como: ligação telefônica, ofícios aos diretores das escolas e mensagens eletrônicas enviadas aos professores participantes. Primeiramente, é feita a lista de participantes pelo Grupo-base, com base nas participações anteriores; posteriormente, é feito contato telefônico para confirmar a situação do professor na escola. De posse dessas informações é gerada a relação de cursistas enviada, por ofício assinado pela Secretária Municipal de Educação, aos diretores das escolas. É de responsabilidade dos diretores divulgar os cursos de formação, autorizar o afastamento do professor e organizar a escola para atender as crianças. Externamente, a Assessoria de Comunicação da SEMEC – ACOM comunica à imprensa e divulga no mural da Secretaria. Nos grupos focais, os professores relataram que, além dos mecanismos retromencionados, receberam informações sobre os cursos ECOAR, por meio de ofícios encaminhados pelo Grupo-base. Segundo os professores beneficiários, essa sistemática de divulgação facilita, junto aos gestores da escola, a sua liberação para participar dos cursos de formação.

Quanto à *seleção dos professores beneficiários*, constatou-se que a transparência quanto aos critérios adotados para a seleção dos professores precisa ser aperfeiçoada e carece de regras objetivas.

Dos 22 diretores e 27 coordenadores consultados por meio de questionário, 5 e 8, respectivamente, afirmaram que os critérios utilizados na seleção para acesso aos cursos de capacitação não são de conhecimento dos professores.

Os 22 diretores e 27 coordenadores foram questionados acerca dos critérios que a escola adota para selecionar os professores que deverão participar dos cursos de formação. Considerando que a pergunta admitia mais de uma resposta, 19 diretores e 24 coordenadores informaram que selecionam de acordo com o interesse do professor; 15 diretores e 12 coordenadores escolhem pela maior carência pedagógica; e 9 diretores e 10 coordenadores assinalaram que a seleção se dá por indicação. Uma das escola respondeu que essa indicação se deu em razão dos projetos, dos quais a escola participa.

Questionados se entre os professores de sua escola que foram capacitados encontravam-se aqueles com maiores carências pedagógicas, 4 dos 22 diretores e 9 dos 27 coordenadores responderam que não.

Nos grupos focais houve a manifestação dos professores a respeito dos critérios de seleção adotados pelas escolas. Há escolas que liberam todos os professores que são convidados. Outras limitam a participação dos professores, com a alegação de que os alunos irão ficar sem aula no período do curso. Tem escolas, que pela quantidade de vagas ofertadas, realizam sorteios. Em outras, a seleção é realizada pela diretora da escola.

Professores relataram que não são informados sobre os critérios de seleção e distribuição de vagas dos cursos relativos à educação especial, informam que possuem em suas salas alunos com deficiência e não entendem a razão pela qual não foram selecionados para participação nos cursos. Eles se ressentem da falta de formação e ausência de recursos pedagógicos e não se sentem capacitados para receber alunos com necessidades especiais em sala de aula. Outra professora relatou que tem em sua sala um aluno com deficiência e recebe treinamento dos professores lotados na sala de recursos multifuncionais sobre metodologias de aprendizagem voltadas para as especificidades desse aluno.

Alguns professores informaram que desconhecem os critérios utilizados para seleção nos cursos de informática oferecidos pelo NIED, relataram que na sua escola somente os professores lotados nos laboratórios de informática participam dos cursos, no entanto, outros comentaram que colegas que não estão lotados nesses laboratórios são escolhidos para participarem dos cursos, assim como professores de escolas que não tem esse espaço são selecionados.

Uma queixa comum dos gestores da SEMEC e da direção das escolas, observada na visita de estudos e nos questionários repassados aos diretores e coordenadores, diz respeito à ausência de professores inscritos nos cursos de formação sem a devida justificativa.

Ante ao exposto, observa-se que sem um edital que defina os critérios para ingresso, participação, permanência e cronograma de aulas no de curso de formação ofertado, bem como, as penalidades aos professores ausentes sem justificativa, poderá ocorrer a seleção de professores baseada exclusivamente em critérios subjetivos, o que não compatibiliza os interesses da administração, dos professores e dos gestores da escola, gerando, insatisfação do professor quanto à forma de divulgar e selecionar para sua participação nos cursos de capacitação.

No que se refere à *motivação dos professores para participarem dos cursos de formação*, verifica-se há diversos *fatores que podem limitar a sua participação* e causar a sua desmotivação.

Nos questionários repassados a 51 professores, 48 afirmaram que ao participarem dos cursos buscam tão somente o aperfeiçoamento profissional.

Uma queixa recorrente, tanto nos questionários quanto nos grupos focais, que limita ou impede a participação dos professores no curso de capacitação é a exigência da direção de algumas escolas da apresentação de professor substituto. Vários professores alegaram que para garantirem a participação nas formações pagavam outro professor para substituí-los em sala de aula, consideram que a SEMEC oferece o curso, mas não dá o devido suporte.

Os professores que lecionam tanto na rede pública municipal de ensino quanto na rede estadual, apontaram que têm dificuldades de participar dos cursos de formação realizados nos contra-turnos e em horário integral, vez que, muitas vezes, não são liberados pela escola estadual para participarem das formações. A SEMEC tenta minimizar essa dificuldade solicitando a liberação do professor à Secretaria Estadual de Educação – SEDUC através do encaminhamento de ofício ou por meio de contato telefônico feito pela secretária municipal de educação.

Houve relatos de professores que tem interesse em participar do curso de Libras, mas o fato de ser ministrado à noite, dificulta ou impede a sua participação.

Outro fator limitador tem relação com a deficiência no transporte regular para a região insular do município, que dificulta o deslocamento de professores que lecionam nas escolas situadas nas ilhas para participarem dos cursos de formação, principalmente, os cursos de longa duração, ou quando se realizam à noite. Soma-se a isso, o fato dos professores não terem condições de arcar com custos de transporte e hospedagem, quando a SEMEC não disponibiliza esses serviços.

Nos questionários repassados aos 22 diretores e 27 coordenadores foi solicitado que fossem assinalados até dois motivos que dificultam(ram) a participação dos professores da escola nos cursos/ capacitação oferecidos, 20 diretores e 21 coordenadores informaram que a múltipla jornada de trabalho é um limitador, 10 diretores e 8 coordenadores assinalaram a baixa motivação e interesse, 7 diretores e 8 coordenadores afirmaram que é o pouco incentivo financeiro oferecido, e 2 coordenadores responderam que a não dispensa de ponto é causa de limitação.

Uma boa prática da SEMEC, refere-se aos cursos ECOAR, segundo relato dos professores, tanto nos questionários quanto nos grupos focais, o Grupo-base procurou minimizar as dificuldades enfrentadas pelos professores com transporte e hospedagem, como cada um dos cursos tem a duração de seis dias, disponibilizou o transporte para os professores residentes na região das ilhas quando o curso era realizado na região urbana de Belém, assim como, encontrou mecanismos para hospedar os professores das ilhas mais distantes pelo período do curso.

Outra constatação, refere-se *a dificuldades que a SEMEC apresenta em prover infra-estrutura e suporte a execução de alguns cursos de capacitação*. De acordo com dados extraídos de relatórios fornecidos pela COPLAN, Equipe Técnica de Educação Especial e Equipe Técnica da Educação Jovens e Adultos, verifica-se que há percepção pelas coordenações das formações sobre as deficiências e fragilidades organizacionais, de recursos humanos e materiais que afetam a sua implementação.

Na implementação dos cursos de formação a Equipe Técnica de Educação Especial tem dificuldades com a locação de auditórios com capacidade superior a quarenta pessoas, oferecer transporte, alimentação e hospedagem aos cursistas e transporte aos ministrantes dos cursos. Tais dificuldades decorrem pela não previsão, nos Termos de Convênios assinados com o MEC/FNDE, de realização dessas despesas. Nos relatórios evidenciou-se que: o transporte dos ministrantes do hotel para o local de curso e vice-versa, é realizado pelos técnicos do Centro de Atendimento Educacional Especializado Gabriel Lima Mendes em seus carros particulares; há dificuldades de agendamento de auditório gratuito com capacidade superior a quarenta lugares para a realização dos cursos com público-alvo superior a esse número; os cursistas moradores das regiões mais periféricas de Belém e da região insular não tem como fazer as refeições em suas residências no tempo destinado ao intervalo dos cursos.

A Equipe Técnica da EJA, relata que enfrenta as mesmas dificuldades para locação de espaço para a realização das formações, bem como, para oferecer transporte, alimentação e hospedagem aos professores da área insular, vez que o MEC desconsidera essa população no momento da celebração dos convênios.

Quanto à *interferência dos cursos de capacitação no calendário de aula dos alunos*, verifica-se que há fragilidades no que pertence à organização das escolas.

Segundo dados dos questionários, 14 dos 22 diretores e 16 dos 27 coordenadores consultados afirmaram que os alunos ficaram sem aulas durante o período em que o professor esteve no curso de capacitação. Nas escolas em que os alunos não ficaram sem aula, eles foram atendidos por professores substitutos, professores de multi-meios ou foram desenvolvidas atividades com jogos interativos.

Dos 14 diretores e 16 coordenadores que afirmaram que os alunos ficaram sem aulas, 7 e 9, respectivamente, assinalaram que as aulas comprometidas não foram recuperadas.

Nos questionários repassados aos diretores e coordenadores há a solicitação para que a SEMEC garanta a contratação de professor substituto ou envie monitores para substituir os professores durante as formações, para que os alunos não fiquem sem aula no período do cursos. Foi sugerido, também, que os cursos sejam realizados num período que não dificulte muito o atendimento dos alunos, como por exemplo, no recesso escolar, durante a Semana da Pátria ou dezembro. Solicitaram, ainda, que a SEMEC informasse com antecedência o período da formação, de preferência que houvesse definição do calendário das formações no início do ano, para que os envolvidos (escola e professor) possam se programar.

Nos grupos focais realizados pelos professores, grande parte informou que tem problemas com os pais dos alunos quando informam que os seus filhos irão ficar sem aulas no período da realização do curso. Os professores alegaram que essa dificuldade poderia ser superada se as escolas realizassem reuniões com os pais dos alunos, para informar, com a devida antecedência, as datas de realização dos cursos e o objetivo da formação, quando há essa preocupação por parte da escola eles não criam nenhum problema com relação à liberação das aulas.

Verifica-se, portanto, que quando não há previsão no calendário escolar dos períodos destinados aos cursos de formação, os gestores das escolas e professores encontram dificuldades em compatibilizar o cumprimento da carga horária do aluno com os afastamentos para participar dos treinamentos, ocorrendo situações em que o professor recorra à contratação de substituto, as suas expensas.

Em relação ao *conteúdo programático, carga horária, material didático, metodologia dos cursos ministrados, instrutores, e organização dos cursos*, constatou-se, para a maioria dos professores consultados, uma percepção positiva sobre esses pontos, no entanto, houve percepção negativa de parte desses professores.

Nos questionários, os 51 professores entrevistados, expressaram percepção positiva no que tange à adequação do conteúdo programático dos cursos de capacitação, 18 classificaram como ótimo, 30 como bom e 3 como regular.

Quanto à carga horária dos cursos, dos 51 professores consultados, 8 professores classificaram como ótimo, 33 como bom, 8 como regular e 1 como ruim.

Nos grupos focais, grande parte dos professores considerou o conteúdo programático ministrado nos cursos ECOAR muito bom, todavia, houve relatos de alguns, principalmente, os que tem formação de nível médio, que encontraram dificuldades em acompanhar o conteúdo, visto que alguns textos que fazem parte do material didático são de difícil compreensão, além de serem imensos, o que torna a leitura cansativa. Consideraram, ainda, que o nível de exigência do curso é de pós-graduação. Boa parte do professores, tanto nos grupos focais quanto nos questionários, expuseram que o conteúdo programático abordado foi extenso para a carga horária oferecida, pois o tempo para desenvolver os trabalhos e leitura dos textos durante o curso foi reduzido, além disso, o professor necessitava de tempo para a elaboração do projeto pedagógico a ser apresentado ao final do curso. Os professores sugeriram que nos próximos cursos, além da parte teórica, deveria ser dado mais tempo para as atividades práticas, bem como, deveriam ser realizadas oficinas pedagógicas.

Já os professores que participaram do curso em História e Cultura Africana e Afro-Brasileira relataram que a carga horária foi extensa para o conteúdo ministrado, na opinião deles não havia necessidade de tirar o professor de sala de aula o dia inteiro para a participação nos cursos.

Com relação aos cursos da educação especial, os professores expressaram entendimento de que o conteúdo programático é adequado, oferece um bom aperfeiçoamento a eles para superar suas inseguranças em trabalhar com os alunos com deficiência. A carga horária é suficiente ao conteúdo

ministrado. A única queixa referiu-se ao curso de Dislexia, que consideraram a carga horária reduzida.

Os cursos de educação de jovens e adultos tiveram boa conceituação por parte do professor-cursista, consideraram o conteúdo adequado, desejaram que a carga horária fosse maior, a dificuldade encontrada foi para adequar o horário do curso com o da sala de aula.

No que pertine ao material didático disponibilizado pela SEMEC, 15 dos 51 professores consultados por meio de questionário classificaram como ótimo, 27 como bom e 7 como regular. Nos grupos focais, essa percepção se confirmou, vez que a maioria dos professores considerou o material didático dos cursos que participaram de boa qualidade gráfica. Outro professor alegou que o material didático dos cursos ECOAR é excelente e serve como suporte para leitura do professor na prática em sala de aula.

Dos 51 professores consultados por intermédio de questionário, 15 classificaram como ótimo a metodologia utilizada nos cursos de formação, 25 consideraram bom e 9 classificaram como regular.

Quanto aos cursos ECOAR, tanto nos questionários quanto nos grupos focais, os professores relataram que metodologia aplicada nos cursos foram muito boas, visto que envolveram textos de estudo e reflexão, exibição de filmes, dramatização, pesquisa em equipe e avaliação, que o conduziu a uma reflexão sobre sua prática pedagógica. O curso de Matemática foi o mais elogiado pela sua metodologia, vez que, ao final do curso, houve a elaboração de práticas pedagógicas, na opinião deles mais interessantes, que a elaboração de um projeto pedagógico. Outros cursos bastante elogiados foram o do Meio-ambiente e Mediadores da Leitura. Parte dos professores alegaram, que apesar das atividades dos cursos serem muito boas, tornaram-se cansativas e rotineiras, consideraram que alguns temas, muitas vezes, tornaram-se repetitivos e teóricos, como no caso do curso de alfabetização.

No caso dos cursos de educação jovens e adultos, foram utilizadas metodologias como: exposição dialogada, trabalho de grupo, observação e leitura de textos, música, explosão de idéias, relato de experiências sobre práticas semelhantes vivenciadas pelos participantes da oficina, entre outras atividades. Os professores expressaram percepção positiva quanto à metodologia aplicada, gostaram, principalmente, da troca de experiências entre professores-cursistas e instrutores dos cursos, assim como, aprendizagens de práticas pedagógicas que podem ser aplicadas em sala de aula.

Com referência aos cursos de educação especial, foram utilizadas metodologias como: aulas expositivas e dialogadas, dramatização, trabalhos em grupo com leitura compartilhada pelos participantes, oficinas, aulas práticas sobre a utilização de instrumentos de aprendizagem e linguagem de sinais. Essas práticas metodológicas agradaram a maioria dos professores entrevistados.

Outro ponto avaliado, refere-se à organização dos cursos ECOAR. Nos questionários, dos 51 professores consultados, 17 classificaram como ótimo o atendimento fornecido pela coordenação dos cursos, 31 consideraram como bom e 3 como regular. Para a maioria dos professores, tanto nos questionários quanto nos grupos focais, os locais escolhidos para realização dos cursos possuem uma boa estrutura, as salas são climatizadas e os banheiros são limpos. Para eles, esses locais são de fácil acesso e o horário dos cursos procurou se adequar ao horário dos transportes do lugar de sua realização, todavia, houve relatos de professores que tiveram dificuldades de acesso ao local do curso, pela pouca disponibilidade de transporte. Para a maioria, o restaurante escolhido e o almoço oferecido aos cursistas foram muito bons, a única queixa dos professores refere-se ao lanche, que, para eles precisa se melhorar. Quanto à organização do curso, os professores consideraram que a coordenação do Grupo-base realizou um bom trabalho, visto que foram sempre

muito bem atendidos pelos coordenadores, que buscavam resolver todos os problemas ocorridos durante a realização dos cursos, bem como, os horários para início das atividades foram cumpridos. Quanto aos cursos de educação especial e educação jovens e adultos, houve queixas dos professores em relação à pouca qualidade do lanche oferecido nos intervalos e ao acesso aos locais dos cursos, pela dificuldade no transporte. No que pertine à coordenação, eles consideraram o atendimento muito bom.

No que tange aos ministrantes dos cursos de formação, foi solicitado nos questionários que os professores se manifestassem à respeito do trabalho desenvolvido pelos instrutores. No que se refere à profundidade com que os temas e assuntos abordados, 16 dos 51 professores consultados consideraram como ótimo, 28 como bom, 7 como regular e 1 como ruim. Quanto ao conhecimentos do temas abordados, dos 51 professores, 17 classificaram como ótimo, 28 como bom e 6 como regular.

Os cursos ECOAR são ministrados pelos integrantes do Grupo-base, professores da rede municipal de ensino qualificados para esse fim, que eram distribuídos pelas diversas turmas de acordo com o tema abordado. Nos grupos focais, a maioria dos professores entrevistados considerou os instrutores excelentes, visto que demonstraram ter um bom conhecimento dos temas abordados, prática na orientação dos trabalhos, além de proporcionaram um ambiente favorável ao crescimento individual e coletivo dos cursistas, levando ao bom aproveitamento e desempenho teórico-prático. No entanto, houve relatos de professores que manifestaram descontentamento com o trabalho de alguns instrutores, ao relatarem que em suas turmas, o ministrante do curso conhecia o conteúdo, mas a metodologia utilizada para repassar os conhecimentos não era satisfatória, a exemplo do que ocorreu no curso de meio-ambiente, que dependendo do instrutor do curso a metodologia adotada era diferente, um ministrante utilizava somente a leitura, outro abordava o mesmo tema utilizando dinâmicas mais práticas, consideradas por eles mais interessantes e proveitosas.

Os cursos de educação especial são ministrados por instrutores externos. Os professores entrevistados nos grupos focais consideraram os ministrantes muito bem preparados e qualificados para o ofício. Segundo eles, os instrutores trouxeram contribuições significativas, para mudanças de posturas, atitudes e crescimento profissional, favoreceram, ainda, a interação entre os cursistas.

Quanto aos cursos da educação de jovens e adultos, observou-se, nos relatórios da Equipe da EJA, que os cursos foram, em sua maioria, ministrados por instrutores externos, mais especificamente professores da Universidade Federal do Pará. Os professores, nos grupos focais, avaliaram como satisfatória o desempenho dos ministrantes, quanto às metodologias aplicadas, conhecimento dos temas abordados e orientação dos trabalhos.

A partir das análises apresentadas ao longo deste item, identificaram-se reais oportunidades de melhoria da implementação da ação, para as quais estão sendo propostas as seguintes medidas:

- a) Agilizar a revisão e tramitação para a Câmara Municipal de Belém do projeto de alteração da Lei nº 7.722/97 e do projeto de instituição do Plano Municipal de Educação.
- b) Adotar como prática a elaboração de edital definindo os critérios para ingresso, participação, permanência e cronograma de aulas no curso de formação ofertado, bem como, as penalidades aos professores ausentes sem justificativa, dando a devida publicidade nas escolas municipais.
- c) Comunicação da agenda dos cursos de formação aos pais e Conselhos Escolares.
- d) Estabelecer um termo de compromisso com a Secretaria Estadual de Educação para que haja liberação dos professores que atuem concomitantemente nas redes de ensino estadual e municipal para participar dos cursos de formação.
- e) Estudar mecanismo de viabilizar o acesso do professor que reside e leciona na região das ilhas ao local do curso, a exemplo do que já faz o ECOAR para as demais ações de formação continuada.



Destacam-se como benefícios esperados do cumprimento das recomendações, obter capacitações continuada e sistematizada de professores, permitindo acompanhar a evolução de sua prática pedagógica; oferecer oportunidade aos professores e as escolas para se organizarem previamente para participarem dos cursos; possibilitar maior estímulo, motivação e satisfação dos professores com os cursos de formação e proporcionar ao professor acesso efetivo aos cursos de formação.

Capítulo 4 – Estrutura de controle

Constatou-se que os gestores da SEMEC têm conhecimento dos resultados da ação de formação no que tange aos cursos oferecidos pelo ECOAR, mais precisamente às escolas que recebem assessoramento. Quanto aos demais, isso é feito de forma pontual, não permitindo um controle mais efetivo das formações realizadas. Portanto, onde não há esse procedimento junto as escolas, a efetividade da capacitação recebida pelo professor fica prejudicada e dificulta ou impede a prestação de contas à sociedade sobre os resultados da ação de governo, além da possibilidade de haver desperdícios de recursos em virtude da geração de despesas com baixa utilidade social.

Percebeu-se, ainda, que há deficiência no fluxo de informação entre os atores internos da SEMEC, que somado com a ausência de dados de um diagnóstico da condição do professor, não há como se trabalhar com um marco zero e, tampouco, com um acompanhamento ou construção de indicadores de desempenho.

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

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

O Decreto n.º 5.233/2004, que trata das normas para a gestão do PPA 2004-2007 da União, estabelece, em seu art. 4º, que “o gerente do programa deve monitorar e avaliar a execução do conjunto das ações do programa”. O monitoramento e avaliação dos programas de governo são ferramentas essenciais para a boa prática gerencial. A avaliação é um procedimento que deve ocorrer em todas as etapas, permitindo ao gestor federal o acompanhamento das ações, a sua revisão e redirecionamento quando necessário. Enquanto o monitoramento é uma atividade gerencial interna, que se realiza durante o período de execução e operação, a avaliação pode ser realizada antes ou durante a implementação, como ao concluir uma etapa ou o projeto como um todo, ou mesmo algum tempo depois, devendo se preocupar com o impacto provocado pela intervenção pública em seus beneficiários (COHEN, E.; FRANCO R., 1999)¹¹.

Segundo a metodologia COSO¹², 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 a 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

¹¹ COHEN, E. & FRANCO, R. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

¹² TCU. *Roteiro de Verificação de Controles Internos em Avaliação de Programas de Governo – Metodologia COSO*. Versão Preliminar em revisão. Brasília, 2006.

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 ser identificadas, registradas e comunicadas 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 das atividades, quanto por avaliações específicas, internas e externas.

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

Utilizaram-se como procedimentos de coleta de dados a pesquisa de documentos e registros oficiais e a entrevista estruturada. Na pesquisa documental foi consultado o Decreto Municipal nº . 31.250/97/PMB, o PPA 2005/2005 e o PPA 2006/2009, as LDO's e as LOA's de 2005 a 2007; o relatório fornecido pela COPLAN denominado "Subsídios Para o TCM-PA", em resposta ao Of. nº 0007/2008-3ª Controladoria/TCM-PA, de 19/02/2008; Relatórios das formações do ECOAR, EJA, Educação Especial, ETEF e NIED. As entrevistas foram feitas com os dirigentes das equipes técnicas da COED e da COPLAN, Grupo-base de Formação de Professores, Secretária de Educação e Presidente do Conselho Municipal de Educação. Foram repassados questionários e realizados grupos focais com professores beneficiários e foram repassados questionários aos diretores e coordenadores pedagógicos de escolas.

4.1 – Mecanismos de supervisão operacional e de monitoramento

As atividades de controle são parte integrante e obrigatória das etapas que compõem o ciclo de gestão da ação governamental. *Na análise do controle quanto ao fluxo de informação* entre as coordenadorias responsáveis pela execução da ação, COED e COPLAN, constatou-se deficiências tanto nesse processo, como também, nas atividades de armazenamento, catalogação e análise das informações advindas dos cursos, dificultando a mensuração das metas definidas no PPA e nas LOAS.

Para evidenciar tal situação, a equipe detectou, em entrevista com o corpo técnico da COPLAN e com a realização do Mapa de Processo com o Grupo-base e com as outras Equipes Técnicas, que na estrutura administrativa da SEMEC há coordenadorias com responsabilidades distintas e que dependem umas das outras para que a ação de formação dos professores aconteça.

As equipes técnicas e o Grupo-base realizam o Plano de Trabalho, baseado no diagnóstico de necessidades dos cursos e encaminha-o a COPLAN, onde essa coordenadoria analisa os projetos de acordo com os critérios para captação de recursos, sejam próprios ou de transferências de convênios. Após análise, verifica-se se há necessidade de ajustes do Plano de Trabalho, caso haja, o mesmo retorna às equipes para proceder às devidas adaptações. Com o Plano de Trabalho ajustado, há a liberação para que as Equipes e o Grupo-base procedam com a implementação dos cursos. Ao

final dos cursos, as Equipes Técnicas e o Grupo-base prestam contas dos recursos utilizados e elaboram relatórios que deverão ser apresentados à COPLAN.

Dentre outras competências, a COED tem a incumbência de coordenar, acompanhar, controlar e avaliar as atividades relativas ao Ensino Fundamental; elaborar a programação anual das ações de capacitação, assessoramento e acompanhamento de profissionais de ensino municipal no plano anual de trabalho; promover a valorização dos servidores em educação através da formação continuada, visando seu crescimento pessoal e profissional; e garantir assessoramento técnico-pedagógico aos profissionais da rede de ensino municipal, através da formação em serviço.

Quanto às competências da COPLAN, destacam-se: coordenar a elaboração do Plano Anual de Trabalho; manter-se informada sobre os resultados do acompanhamento e avaliação do cronograma físico-financeiro dos planos, programas, projetos e ou atividades da Secretaria para proceder a compatibilização e aos ajustes necessários; analisar, sistematicamente, dados de acompanhamento da execução do PPA e adaptar as mudanças setoriais que se fizerem necessárias em função da dinâmica da realidade sócio-política a qual se aplicam; analisar as Fichas de Solicitação de Despesas, mantendo o devido registro; proceder à análise e à avaliação dos dados coletados.

Entretanto, apesar da COED e da COPLAN terem suas competências bem definidas, há deficiências na operacionalização da ação. Não há rotina ou parâmetro uniforme no que tange à transmissão de informações entre a COPLAN e a COED, vez que no momento da finalização dos cursos realizados com recursos próprios e, conseqüentemente, com a elaboração do relatório pela COED, não há o repasse das informações de forma sistemática e tempestiva à COPLAN, que somente ocorre quando há solicitação por parte dessa coordenadoria. Essa situação vem limitando uma avaliação sistemática da execução dos programas e projetos na área de formação, não permitindo alcançar os resultados esperados pela implementação da ação.

Outra situação encontrada pela equipe e que corrobora para a deficiência no acompanhamento da ação é referente ao quadro atual da COPLAN, que antes contava com uma equipe maior de técnicos na área do planejamento e, paulatinamente, foi se reduzindo, não havendo uma agregação de profissionais nessa área. Devido a esse fator, agregado ao número reduzido de equipamentos na SEMEC, há dificuldades na operacionalização dos registros das informações no momento do armazenamento, catalogação e análise das mesmas.

Em virtude do exposto, a COPLAN não cumpre com a avaliação das metas físicas estabelecidas e segundo o Manual de Avaliação do PPA 2004-2007 da União no tópico 4.1 - Avaliação do Programa, há a necessidade de avaliar o seu cumprimento com o objetivo de auferir a eficácia da ação.

Outro ponto observado é quanto ao *PPA não definir uma programação de seu valor anual para ação de formação de professores*, o que dificulta atribuir responsabilidade ao gestor pelo não cumprimento das metas financeiras no período de vigência do plano, bem como, ocasionou falta de transparência da ação..

No Manual de Elaboração de Programas do PPA 2004-2007 da União, elaborado pelo Ministério do Planejamento, consta como um dos atributos quantitativos da ação, os seus dados financeiros, que são estimativas de custo para o período de vigência do PPA, desdobradas por fontes de recursos e distribuídas por ano (Brasil, 2006, p. 23). No PPA instituído pelo governo municipal de Belém, as ações não contemplam esse atributo. Essa situação não se restringe a ação auditada por esse Tribunal, afetando todas as integrantes do Programa Educar é Preciso.

No que tange à *utilização de indicadores de desempenho*, as ações de formação realizadas pela SEMEC contam com uma sistemática de avaliação dos cursos, mas que poderiam ser aperfeiçoadas com a efetiva adequação dos indicadores, a fim de mensurar os efeitos da intervenção da ação de formação no aperfeiçoamento profissional do professor.

Em entrevistas com o Grupo-base e equipes técnicas da SEMEC, como também, análise documental, permitiu-se chegar a fundamentações a respeito da situação elencada.

O Grupo-base da SEMEC, responsável pelo ECOAR, registra por meio de planilhas, todos os dados referente às ações desenvolvidas, elabora relatórios, tanto das avaliações sobre os professores-cursistas, que são realizadas durante os cursos de formação, quanto do resultado do assessoramento nas escolas para o acompanhamento do trabalho docente do professor nas atividades de sala de aula.

A avaliação, no curso, integra o processo de aprendizagem. Ela se encaminha em duas direções: do curso e do cursista. O professor-cursista faz a avaliação do curso, diariamente, por meio do diário de bordo. O curso é avaliado por eles de maneira crítica, objetiva e fundamentada, sob os seguintes aspectos: desempenho próprio, desempenho professor-orientador, material didático, temas trabalhados, espaço e organização do curso. Ao final do dia, o diário de bordo é entregue ao orientador, que lê e analisa os registros docentes. Essa avaliação fornece subsídios para o planejamento das ações futuras pelo Grupo-base e promoção de melhorias no curso em andamento. A equipe do Grupo-base avalia, diariamente, no diário de bordo a elaboração dos cursistas, tanto os trabalhos individuais quanto os desenvolvidos em equipe. Aos trabalhos são atribuídas notas de 1 a 10 e parecer descritivo. A nota e o parecer não são definitivos, podem ser mudados, visto que o professor tem a possibilidade de refazer o seu trabalho e submetê-lo à nova avaliação, posto que o objetivo dessa avaliação é orientar o professor sobre seu processo de aprendizagem no decorrer do curso.

As visitas de assessoramento nas escolas são avaliadas tanto pela equipe do Grupo-base, como também pelos professores que são assessorados. Os instrumentos de acompanhamento das visitas são: Ficha de Acompanhamento Mensal da Aprendizagem do Aluno, com o resultado da avaliação em linguagem escrita e matemática; registros no Diário de Bordo do Grupo de Estudos, destacando o resultado dos estudos teóricos e das intervenções didáticas.

O Grupo-base, após cada visita de assessoramento, elabora relatórios individualizados por escola, destacando: as ações desenvolvidas no assessoramento, local, data, participantes, os principais problemas enfrentados pelos professores e direção das escolas, além de sugestões e encaminhamentos feitos por eles. Elaborar, ainda, relatório mensal, contendo o resultado de sua avaliação por escola, evidenciando: os encaminhamentos realizados pelo Grupo-base em cada visita (assessoramento e expertise) e os principais avanços e problemas ocorridos na aprendizagem do aluno e professor e na gestão da escola (diretor e coordenador).

Quanto às avaliações dos cursos realizadas pela Equipe Técnica do Ensino Fundamental, verifica-se, por meio dos relatórios repassados, que as ações de capacitação desenvolvidas são avaliadas pelos professores-cursistas, acerca dos seguintes aspectos: conteúdo, metodologia utilizada, divulgação do evento, carga horária proposta, infra-estrutura e proposições. Assim como, há análise da Equipe sobre o processo de ensino-aprendizagem dos cursistas e sobre o andamento das atividades durante o curso, procurando identificar as deficiências apresentadas.

A avaliação das formações oferecidas pela Equipe Técnica da EJA é feita pelos professores-cursistas por meio do preenchimento de ficha padronizada, com comentários acerca do conteúdo, metodologia utilizada, divulgação do evento, carga horária proposta, infra-estrutura e proposições.

Nos questionários aplicados a 22 diretores e 27 coordenadores, quando indagados sobre a existência de mecanismos de monitoramento e avaliação que permitam a escola informar falhas ou sugerir melhorias nas ações de formação continuada, 15 diretores e 16 coordenadores afirmaram que existem instrumentos de avaliação e ainda listaram a forma como isso acontece: através do acompanhamento pedagógico, dentro da escola, com os relatos feitos pelos professores; nos encontros mensais com os educadores e equipe do Grupo-base para discutir sobre os avanços e dificuldades dos alunos e aplicação de avaliações diagnósticas mensais das turmas das séries (ano)

iniciais CI – 1º e 2º ano; realização de Conselhos de Ciclo e Assessoramento Pedagógico por bimestre; questionários com perguntas objetivas e subjetivas, que são passados no fim das formações para que os participantes avaliem o que foi trabalhado e possam fazer sugestões; acompanhamento das ações pedagógicas do professor semanalmente, através das horas pedagógicas e, mensalmente, pela Secretaria de Educação através de gráficos de avanços na aprendizagem dos alunos.

Nos grupos focais realizados com os beneficiários, a maioria dos professores relatou que nos cursos ECOAR foi aplicado algum tipo de avaliação, ou por meio da linguagem oral ou escrita, diariamente, através do diário de bordo, ou ao final do curso com a elaboração de um projeto pedagógico para ser aplicado na sala de aula.

Quanto à *utilização de indicadores de desempenho*, a equipe detectou, através de entrevistas com os gestores do programa e análise documental, que há uma certa mensuração da ação com a adoção de alguns indicadores, em momentos estanques da ação, e, ainda, as equipes possuem uma sistemática de monitoramento. Todavia, esses instrumentos de avaliação não permitiram visualizar, de forma geral e ampla, todos os resultados das ações de formação.

No programa ECOAR, além da prática ordenada de monitoramento dos cursos de formação e do assessoramento às escolas, há a utilização de indicadores de desempenho quanto à avaliação da aprendizagem dos alunos, como também no momento da execução do programa, com a adoção dos seguintes indicadores de desempenho: n.º de professores capacitados, índice de sucesso (relação entre o n.º de inscritos e o n.º de participantes) e índice de evasão do curso.

Já a COED/SEMEC, como responsável pelo planejamento do programa, utiliza como indicador financeiro o valor total dos recursos a serem dispendidos, tais como: materiais didáticos, local dos cursos, alimentação, transporte, etc.

Enquanto a Equipe Técnica da Educação Especial utiliza como indicadores de desempenho no planejamento e execução das ações a quantidade de alunos e professores beneficiados e o censo escolar que indica anualmente o crescimento de alunos com deficiência, matriculados na rede pública municipal de ensino.

Entende-se, nesse sentido, que a ação de formação continuada de professores carece de indicadores gerenciais que permitam à SEMEC quantificar a eficiência e a eficácia dessa ação e, conseqüentemente, conhecer dos benefícios e impactos do gasto público, para a melhoria da atuação didático-pedagógica do professor beneficiário. No sentido de minimizar essa deficiência, apresenta-se abaixo como sugestão quatro indicadores de desempenho, todavia, não se pretende ser exaustivo.

➤ **Índice de Abrangência de Escolas**

Dimensão da Análise: Proporção de escolas abrangidas pelo curso de formação continuada.

Período de Apuração: Anual.

Fórmula: (número de escolas públicas de ensino fundamental que tiveram professores participando do curso de de formação continuada/total de escolas públicas de ensino fundamental)*100.

O que o indicador vai permitir apurar: O objetivo deste indicador é identificar o grau de cobertura dos cursos de formação junto às escolas públicas de ensino fundamental.

➤ **Índice de Evasão**

Dimensão da Análise: Proporção de professores que evadem o curso de formação continuada.

Período de Apuração: Anual.

Fórmula: (número de professores que evadem o curso de formação continuada/número de professores inscritos no cursos de formação)* 100.

O que o indicador vai permitir apurar: O objetivo deste indicador é identificar o grau de evasão dos participantes dos programas de formação por desistência ou abandono.

➤ **Índice de Equidade de Atendimento**

Dimensão da Análise: Proporção de Escolas com baixo rendimento escolar atendidos com recursos da ação.

Período de Apuração: Anual.

Fórmula: (número de escolas públicas com baixo rendimento escolar atendidas/total de escolas públicas atendidas)* 100.

O que o indicador vai permitir apurar: O objetivo deste indicador é identificar se alocação de recursos por escola retrata uma distribuição equitativa em conformidade com os critérios vigentes e parâmetro de rendimento escolar apurados pelo INEP.

➤ **Custo Direto Curso/Aluno**

Dimensão da Análise: Por programa de formação ministrado

Período de Apuração: Anual.

Fórmula: (custo direto total do curso / número total de professores inscritos).

O que o indicador vai permitir apurar: O objetivo deste indicador é refletir o quanto o custo direto de determinado curso de formação ofertado está afastado do custo médio praticado no mercado.

Levando-se em consideração o exposto ao longo deste item, e no intuito de aperfeiçoar o processo de controle e avaliação da ação, entende-se oportuno, em complementação à boa prática já adotada pela SEMEC, quanto à utilização de diário de bordo e outros instrumentos de avaliação dos cursos de formação e aprendizagem dos alunos, as seguintes medidas:

- a) Criação de normas, procedimentos e rotinas sistematizadas entre a COPLAN e a COED no tratamento das informações acerca da execução das ações de formação continuada de professores.
- b) Institucionalização, na COPLAN, de uma sistemática de avaliação das ações de formação de professores, em atendimento ao item 1.7 do art. 12 do Decreto no. 31.250/97/PMB, de 01.09.2007, que contemple entre outros aspectos, os principais resultados alcançados, o cumprimento das metas físicas, a satisfação do beneficiário, a compatibilidade do fluxo de recursos com a programação financeira, a adequação dos recursos humanos e materiais e as restrições que interferiram no desempenho, tendo como subsídio as informações e os relatórios produzidos pelas áreas técnicas responsáveis.
- c) Recomendar ao órgão de planejamento que na elaboração do PPA 2010-2013 promova a inclusão do atributo dados financeiros no âmbito das atividades, projetos e operações especiais, a exemplo do que ocorre no PPA do governo federal.
- d) Instituir indicadores de desempenho constantes no Relatório de Auditoria, como suporte a avaliação das ações de formação de professores que são realizadas pela Secretaria.

Espera-se com a implementação das recomendações da auditoria melhorar a efetividade do controle estatal sobre a *accountability* e o gerenciamento da ação de formação continuada de professores, sobretudo no que tange à boa e regular aplicação dos recursos públicos, qualidade na prestação do serviço e efetividade dos resultados alcançados.

Capítulo 5 – Efetividade dos programas de formação ofertados

Constatou-se uma percepção positiva do beneficiário do curso de formação continuada em relação ao impacto do treinamento sobre a melhoria da sua prática pedagógica, com efetividade também na elevação da sua motivação e auto-estima, da sua autoconfiança e segurança para a execução da atividade docente em sala de aula, além da receptividade a mudanças de comportamento diante de novos paradigmas educacionais. A capacitação recebida possibilitou ainda o aperfeiçoamento dos critérios de avaliação periódica dos alunos. Em alguns casos, os conteúdos e técnicas aprendidos nos cursos tiveram aplicabilidade limitada, ocasionada por problemas intrínsecos ao ambiente da escola, principalmente, no que tange à deficiência de infra-estrutura.

Diante da deficiência na avaliação geral da ação por parte dos gestores sobre o impacto dos programas de formação na melhoria do planejamento e da prática pedagógica dos professores beneficiários, evidenciou-se a importância da auditoria aferir aspectos relacionados à efetividade dessa ação de governo. Nesse sentido, foram estudadas algumas variáveis preditoras do impacto do treinamento no ambiente de trabalho do professor, como o suporte à utilização e à transferência do conhecimento adquirido; a melhoria no planejamento e na condução da sua atividade docente; e o aumento da motivação e da autoconfiança no seu trabalho. Buscou-se, dessa forma, levantar as mudanças percebidas em termos de atitudes e comportamentos no seu trabalho, e não apenas quanto ao maior nível de conhecimento adquirido sobre determinado assunto.

Diante disso, a auditoria buscou verificar se o programa de formação ministrado tem sido efetivo em promover ao professor acesso a bens culturais, a novos conhecimentos e a novas tecnologias e multimeios didáticos, assim como à sua atualização pedagógica e melhoria do planejamento e da atividade pedagógica em sala de aula.

O modo de funcionamento de uma escola faz diferença nos resultados escolares dos alunos. Embora as escolas não sejam iguais, não sendo possível estabelecer regras e procedimentos organizacionais de validade geral, pesquisas mostram que, em uma escola bem organizada e gerida, o fator professores preparados propicia a melhor qualidade das aprendizagens dos alunos (LIBÂNEO, 2003)¹³. A natureza do trabalho pedagógico requer domínio de saberes específicos das diferentes áreas do conhecimento, bem como, aqueles relativos às metodologias e à compreensão dos processos presentes no planejamento, organização curricular, avaliação e gestão da educação escolar (MEC, 2006)¹⁴.

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

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

¹³ LIBÂNEO, José Carlos. *Educação escolar: políticas, estrutura e organização*. São Paulo: Cortez, 2003.

¹⁴ MEC. *Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica – Orientações Gerais Catálogo 2006*. Brasília, 2006.

seguintes aspectos: a) percepção sobre o atendimento das expectativas dos beneficiários em relação ao programa de formação para o qual se matriculou; b) percepção sobre benefícios proporcionados pelo programa de formação ao professor quanto à melhoria do planejamento das atividades docentes na escola, habilidades e conhecimentos adquiridos, aperfeiçoamento da qualidade do trabalho e melhoria da atuação pedagógica em sala de aula.

Sobre essas questões, por meio de auto-avaliação, o beneficiário da ação pôde manifestar sua percepção sobre os conhecimentos, as capacidades e as competências que julga terem adquirido ao longo do curso de formação recebido. Portanto, ele estava avaliando o impacto do treinamento, como por exemplo, o quanto ele conseguiu aplicar do curso no dia a dia do seu trabalho e o quanto ele tem condições de aplicar aquilo que está aprendendo. Buscou-se, dessa forma, levantar as mudanças percebidas em termos de atitudes e comportamentos no seu trabalho, e não apenas quanto ao maior nível de conhecimento adquirido sobre determinado assunto.

Utilizou-se como procedimento de coleta de dados a entrevista/grupo focal com beneficiários. Primeiramente, a equipe da AOP/TCM aplicou questionários a 51 professores que participaram dos Cursos ECOAR, formação da EJA e formação de Educação Inclusiva, além do assessoramento às escolas realizado pelo Grupo-Base. Posteriormente, foram realizados três grupos focais, que contaram com a participação de 49 professores, que fizeram os cursos ECOAR, de Educação Especial, da EJA e do curso de História e Cultura Africana e Afro-Brasileira e dos cursos oferecidos pelo NIED.

5.1 – Percepções sobre o aprimoramento da prática didático-pedagógica

Constatou-se a percepção positiva dos professores quanto aos benefícios da capacitação recebida na melhoria de aspectos cognitivos e comportamentais, todavia, uma boa parte dos professores manifestaram percepção negativa quanto à deficiência de material e espaço físico das escolas que limitam algumas atividades e uso de novas práticas aprendidas no curso.

Nos questionários repassados aos professores foi perguntado se *as necessidades pedagógicas do professor haviam sido atendidas*, a grande maioria dos 51 professores consultados respondeu afirmativamente, relataram que os cursos ECOAR proporcionaram o aprendizado de novas metodologias e propostas pedagógicas para trabalhar com os alunos e no direcionamento em classe, bem como, que a troca de experiências entre os professores nos encontros mensais de assessoramento às escolas ajudam a suprir suas necessidades em sala de aula. Nos grupos focais há relatos de professores que consideram que os cursos oferecidos pela SEMEC atendem, em parte, as necessidades pedagógicas do professor por serem muito esporádicos, principalmente, os cursos voltados para os Ciclos II, III e IV. Tanto nos questionários como nos grupos focais, os professores assinalaram ser necessário o oferecimento de outros cursos que abordassem temas relacionados à educação inclusiva, ludicidade e interação pessoal.

Outro aspecto verificado diz respeito à *suficiência dos conhecimentos adquiridos nos cursos para a melhoria das práticas pedagógicas em sala de aula*. Nos questionários, parte dos professores consultados consideraram que os conhecimentos adquiridos nos cursos contribuíram para a melhoria das práticas pedagógicas, mas não são suficientes, visto que a aquisição de conhecimentos é contínua e para isso é necessário que os professores estejam sempre estudando, aperfeiçoando conhecimentos e trocando experiências. Nos grupos focais os professores que lecionam no Ciclo I – 1º ano, que recebem do Grupo-base o assessoramento mensal (expertize da alfabetização) relatam que os conhecimentos apreendidos no curso são aplicados na sala de aula e o projeto pedagógico do professor, elaborado no momento do curso, passa por uma reavaliação. Já os professores que lecionam nos Ciclos II, III e IV que fizeram os cursos ECOAR relataram que não houve reflexo na prática pedagógica, vez que o acompanhamento às escolas realizado pelo Grupo-base atende

somente aos professores do Ciclo I – 1º ano, assim, a elaboração do projeto pedagógico serve apenas como parte da nota do professor-cursista, sem ter um reflexo em sua prática diária.

Quanto aos *novos conhecimentos conceituais adquiridos no âmbito da disciplina ministrada em sala de aula* os professores relataram que após os cursos ECOAR passaram a conhecer melhor a construção da leitura e da escrita, o que possibilitou uma releitura do processo de alfabetização dos alunos. E, ainda, que o ensino da Matemática e de Ciências passou a ser mais divertido, acarretando um aprendizado mais rápido por parte do aluno, assim como, a participação no curso de Educação Ambiental ajudou a ministrar aulas sobre o assunto. Além disso, para grande parte dos professores, os cursos proporcionaram conhecimentos de como trabalhar a interdisciplinariedade, as diferenças, motivação e auto-estima dos alunos e possibilitaram, ainda, o aprendizado quanto à elaboração de projetos e planejamento das atividades. Nos grupos focais, parte dos professores assinalaram que os cursos mais aplicados foram os de Matemática e Mediadores de Leitura, os demais por não apresentarem praticidade ou vivências, houve dificuldades de pô-los em prática.

Outra constatação diz respeito ao *aumento da motivação e autoconfiança do professor na regência de sala de aula* após o curso de formação. Como efeito dos cursos, principalmente do ECOAR, a maioria dos professores se sentem mais confiantes na regência em sala de aula, há relatos de que os cursos permitiram um melhor embasamento na efetivação da prática pedagógica, visto que as aulas são ministradas por meio de dinâmicas, onde o aluno aprende brincando e fortalecendo o seu aprendizado através da leitura e da escrita. Outros professores comentaram que o acompanhamento mensal do seu trabalho realizado pelo Grupo-base é preponderante para a motivação e autoconfiança dos professores. Há relatos de que a motivação e autoconfiança ela se dá em parte, pois na escola precisa haver melhoria na infra-estrutura e uma maior interação da direção e coordenação pedagógica.

Questionados a respeito da *melhoria do planejamento das aulas após os cursos de formação*, os professores responderam afirmativamente, pois, para a maioria consultada, os cursos ECOAR forneceram instrumentos, conhecimentos e sugestões para melhor planejar as atividades de sala de aula. Os registros das ações desenvolvidas e as orientações passadas fortaleceram o entendimento acerca do processo alfabético do aluno, assim como facilitaram a seleção dos conteúdos e a troca de experiências ocorridas entre eles, tanto no momento dos cursos quanto nos encontros mensais da expertise da alfabetização.

Outro ponto abordado refere-se à *melhoria do relacionamento entre os professores e alunos em sala de aula após os cursos de formação*. A grande maioria dos professores consultados relatou que os cursos ajudaram a melhorar o relacionamento interpessoal com os alunos, visto que ofereceram a eles novos conhecimentos acerca do comportamento dos alunos, além disso, com a adoção de novas metodologias de aprendizagem adquiridas ocorreu maior participação dos alunos. Essa informação é muito significativa, pois alguns professores entrevistados, gostariam de participar de cursos que os ajudassem a desenvolver aptidões para lidar melhor com seus alunos, haja vista os vários problemas enfrentados por eles, como: o tamanho das turmas; a indisciplina, a falta de atenção e os problemas sociais de muitos alunos; e a violência praticada pelos alunos contra os professores.

Quanto à *utilidade dos conhecimentos e habilidades aprendidos nos cursos e a possibilidade de aplicação*, a curto prazo, demonstrou-se uma percepção satisfatória dos beneficiários entrevistados, visto que dos 51 professores consultados por meio de questionário, 41 consideraram que os conhecimentos adquiridos no curso são aplicáveis, de alguma forma, ao seu trabalho.

No que tange à *probabilidade de dispor de recursos necessários ao uso das novas habilidades no seu ambiente escolar*, 22 professores consideraram como regular, ruim ou péssimo. Nos grupos focais essa percepção negativa foi confirmada, principalmente, pelos professores que lecionam nas escolas localizadas nas regiões mais pobres do município e na região insular. Eles entendem que a falta de material/equipamento é um limitador para que se aplique as práticas pedagógicas aprendidas nos cursos. Há relatos afirmando que os cursos são muito bons, mas no retorno à escola

falta material pedagógico para se trabalhar e a grande quantidade de alunos em sala de aula, muitas vezes inviabiliza a aplicação dos conhecimentos, alegam, ainda, que o conhecimento adquirido é muito importante e contribuem de forma significativa, mas poderiam causar maiores efeitos se as escolas estivessem melhor aparelhadas e melhor conservadas. Nas escolas equipadas com computadores, retro-projetor e data-show, alguns professores comentaram que há demora na manutenção desses equipamentos quando apresentam algum defeito.

Um problema recorrente, apontado pelos gestores da SEMEC, é o furto de materiais e equipamentos, principalmente computadores, fato este que contribui para piorar a infra-estrutura das escolas.

Em entrevista com os gestores da SEMEC e por meio de pesquisa documental, verifica-se que a SEMEC em parceria com o governo federal e de acordo com suas possibilidades orçamentárias e financeiras, vem buscando melhorar a infra-estrutura das escolas, com projetos como a revitalização de salas de leitura, implantação de salas de recursos multifuncionais destinada ao uso dos alunos com deficiência, bem como, a construção e reforma de unidades pedagógicas na região das ilhas e das escolas da região urbana, todavia, a escassez de recursos não possibilita a melhoria da estrutura de todas que compõem a rede municipal de ensino.

Outro ponto avaliado é *se nível de interação entre o Diretor, Coordenador e Professor propicia, no ambiente escolar, o uso das habilidades aprendidas no curso*. Dos 51 professores consultados por meio de questionário, 17 classificaram como regular, ruim ou péssimo. Nos grupos focais eles declararam que recebem pouco ou nenhum apoio da direção ou coordenação das escolas no uso das habilidades aprendidas nos cursos, principalmente, com relação à melhoria do planejamento das atividades pedagógicas em sala de aula.

Uma queixa manifestada por parte dos professores, tanto nos questionários quanto nos grupos focais, refere-se à utilização irregular das horas pedagógicas – HP's para estudo e planejamento das aulas, relatam que a carga horária destinada às horas pedagógicas não são garantidas por algumas escolas, pois, quando faltam professores em sala de aula há a substituição por outros que estão em horário pedagógico. Segundo os professores, a falta de regularidade nas HP's e a falta de tempo na escola para planejamento e estudo dificulta a aplicação da maioria dos novos conhecimentos adquiridos nos cursos. Além disso, alguns eles se ressentem de um envolvimento maior do coordenador pedagógico no estudo e planejamento das aulas, relatam que se sentem “solitários” nessa tarefa. Nos questionários repassados aos gestores das escolas, há relatos de que muitos professores quando estão no horário pedagógico não comparecem a escola e utilizam esse período para resolverem problemas particulares, não desenvolvendo, portanto, as atividades próprias das horas pedagógicas.

A Lei 11.738/2008, além de instituir o piso salarial dos professores, obrigou as redes de ensino do país a reservar, no mínimo, um terço da carga horária de trabalho dos professores contratados para atividades extraclasse. Essa lei, vem se alinhar a uma Resolução de 1997 do Conselho Nacional de Educação e ao Plano Nacional de Educação, de 2001, que já previa de 20% a 25% do tempo dos docentes destinado ao aperfeiçoamento profissional fora da sala de aula. Assim, é necessário que as escolas garantam ao professor o direito ao horário pedagógico, e para que isso ocorra é imprescindível que haja um planejamento que envolva os gestores, os coordenadores e os professores. O trabalho realizado durante o horário coletivo só funciona efetivamente para o fim a que se destina quando há um coordenador pedagógico para desenvolvê-lo, por isso, importante que haja atualização constante de toda a equipe pedagógica da rede de ensino. De acordo com os relatos dos gestores da SEMEC, o horário pedagógico dos professores da rede municipal de ensino é de quatro horas semanais.

Observou-se nos grupos focais, pelos relatos dos professores, que nas escolas onde há o envolvimento de diretores e coordenadores pedagógicos com o treinamento, a repercussão nas unidades de ensino é maior, visto que há o interesse desses profissionais em avaliar o conteúdo dos

cursos ministrados e de como as novas metodologias ensinadas podem ser aplicadas na melhoria da prática pedagógica na sua escola.

O Grupo-base de Formação de Professores vem desenvolvendo, desde 2007, o programa Além das Letras. Esse programa não é local, integra uma ação nacional concebida pela união de diferentes parceiros, a saber: o Instituto Avisa Lá (IAL), responsável técnico e idealizador do Programa; a Fundação Avina, apoiador inicial; o Grupo Gerdau, patrocinador e a IBM, parceira tecnológica. O foco maior do Programa Além das Letras é a formação do coordenador pedagógico das unidades escolares, contribuindo para a constituição de espaços de formação permanentes e visa proporcionar a esse profissional capacitação que o ajude a redimensionar sua função na escola para que compreenda seu papel na coordenação de um projeto de formação com conteúdos claros e consistentes, visando a formação de seus professores alfabetizadores. A temática abordada pelo programa nos encontros do Grupo-base com os coordenadores escolares é a Produção de Texto na Alfabetização de Crianças.

Outra iniciativa da SEMEC, no que tange à formação de coordenadores pedagógicos, está sendo implementada pela Equipe Técnica de Ensino Fundamental, que a partir do levantamento do perfil das escolas realizado em 2007, detectou algumas dificuldades enfrentadas pelas escolas, entre elas, a necessidade de realização e/ou organização das HP's e de organização no trabalho da coordenação pedagógica. A partir desse diagnóstico, a equipe elaborou o planejamento das ações para formação dos coordenadores pedagógicos para o exercício de 2008. Foram realizadas duas formações, a primeira com a temática "O papel da coordenação pedagógica na organização do trabalho pedagógico da escola", e a segunda "Um olhar investigativo para intervenção na escrita do aluno do ensino fundamental".

Outro ponto considerado positivo pelos beneficiários consultados por meio do questionário refere-se ao *assessoramento às escolas realizado pelo Grupo-Base aos professores dos Ciclo I – 1º ano*. Questionados sobre a contribuição das atividades desenvolvidas nos encontros mensais para o aperfeiçoamento dos conhecimentos/habilidades adquiridos no curso de formação e na prática pedagógica em sala de aula, a maioria dos professores afirmou que as atividades desenvolvidas durante os encontros contribuem para a melhoria da prática pedagógica, visto que possibilitam o seu aprimoramento, em virtude do acesso à novas pesquisas educacionais, leituras, e metodologias de aprendizagem, que podem ser aplicados no seu dia-a-dia com os alunos. Além disso, relatam que esses encontros proporcionam uma visão sobre a evolução mensal da aprendizagem dos alunos na escrita e na matemática, permitindo avaliar o sucesso de sua intervenção pedagógica.

Constatou-se, ainda, uma percepção positiva dos gestores escolares com relação aos cursos de formação. No questionário repassado todos os 22 diretores e 27 coordenadores das escolas consultados tem percepção de as ações de formação continuada são fundamentais na melhoria do desempenho escolar dos alunos. Do total dos gestores consultados, 20 diretores e 26 coordenadores responderam que há evidências de que o rendimento dos alunos de sua escola melhorou após as ações de formação continuada.

Consideradas as oportunidades de melhorias na ação, identificadas ao longo deste capítulo, entende-se oportuno recomendar aos gestores municipais a adoção das seguintes medidas:

- a) Recomendar que a SEMEC institucionalize para as ações de formação de professores a prática de assessoramento posterior aos cursos oferecidos, a exemplo do que acontece no ECOAR, de maneira a criar melhores condições para que os conteúdos e as práticas aprendidas possam ser efetivamente aplicadas em sala de aula.
- b) Recomendar que a SEMEC identifique as necessidades das escolas quanto aos recursos pedagógicos necessários à aplicabilidade dos conteúdos e práticas abordados nos cursos de formação e que esse levantamento sirva de suporte ao processo de negociação de recursos orçamentários.

c) Recomendar que a SEMEC incentive os gestores das escolas a garantir a utilização efetiva das horas pedagógicas, para estudo e planejamento das aulas, na rotina de trabalho dos professores e coordenadores pedagógicos, contemplando espaço e tempo para a discussão, elaboração, análise e revisão do projeto pedagógico das escolas.

d) Recomendar que a SEMEC crie mecanismos de divulgação voltados a incentivar os gestores de escolas a desenvolverem projetos pedagógicos com práticas inovadoras em suas escolas, premiando e julgando aquelas iniciativas que mais se destacarem.

Com a implantação das recomendações propostas, espera-se aumentar a efetividade do curso de formação continuada e melhorar o processo de planejamento, avaliação e prática pedagógica do professor em sala de aula.

Capítulo 6 – Comentários do Gestor

Foi remetido à Secretária Municipal de Educação do Município de Belém – SEMEC, por meio do Ofício nº 057/2008/3ª CONTROLADORIA/TCM, o relatório preliminar de auditoria operacional realizada na ação de Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental, para manifestação acerca dos achados e recomendações contidos no relatório pertinentes às questões analisadas por esta Corte de Contas.

Supracitado ofício concedeu prazo de 15 (quinze) dias à gestora para sua manifestação, tendo o mesmo sido recebido na SEMEC em 10 de dezembro de 2008. O prazo concedido findou-se sem que houvesse o encaminhamento, por parte da gestora, dos comentários e esclarecimentos.

Considerando que o encaminhamento dos comentários do gestor, pela sua pertinência e oportunidade, poderiam acarretar a revisão do teor de recomendações, de forma a torná-las mais adequadas ao fim que se pretende a equipe da AOP encaminhou à SEMEC o Ofício nº 013/2009/3ª CONTROLADORIA/TCM, de 03/03/09, concedendo novo prazo para manifestação do gestor. No dia 12/03/09 a Secretária Municipal de Educação de Belém, enviou, por meio do Ofício nº 316/2009-GABS. As considerações apresentadas pelo gestor foram analisadas e não alteraram o relatório preliminar, visto que pela percepção do gestor o relatório do TCM corrobora, em muitos casos, com análises já feitas internamente pela SEMEC.

Por fim, convém destacar que a SEMEC louvou a iniciativa desse Tribunal em promover Auditoria Operacional na Ação de Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental, pela oportunidade importante de contar com avaliação externa do trabalho desenvolvido pela SEMEC.

Capítulo 7 – Conclusão

A sociedade atual exige dos responsáveis pelas políticas públicas a avaliação dos seus resultados, no que tange aos seus objetivos, metas e prioridades, não se contenta em ter somente uma visão econômico-financeira e legalista da aplicação dos recursos públicos. Em decorrência dessa exigência, os tribunais de contas, dentre os órgãos responsáveis pelo controle externo, levado para o texto constitucional, no Art. 70, caput, devem avaliar o cumprimento dos programas de governo, utilizando como um dos instrumentos a realização de auditorias operacionais.

Por outro lado, o Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros - PROMOEX, propôs a realização, pelos Tribunais de Contas, de auditoria operacional piloto, na função educação, mas precisamente, na ação de formação continuada de professores do ensino fundamental.

A formação continuada tem o objetivo de proporcionar ao professor a atualização com as mais recentes pesquisas sobre as didáticas das diversas áreas de conhecimentos e conteúdos, além de reflexão sobre a prática pedagógica. Esse processo deve ser contínuo, com critérios bem definidos para a implementação de uma boa política educacional que ofereça um acompanhamento da evolução do professor e da mudança de sua forma de trabalho e não se constitua somente em intervenções pontuais como, participação em cursos, conferências, seminários e oficinas. A formação poderá ser realizada na própria escola e por meio de programas oferecidos pelo Ministério da Educação (MEC) e pelas secretarias municipais de educação.

A partir dessa perspectiva, o presente trabalho avaliou a ação objeto da auditoria, quantos aos aspectos do planejamento e da implementação das ações de formação de professores em serviço, a adequação dos sistemas de controle orçamentário/financeiro, operacional e de monitoramento das ações e o seu impacto, a partir da percepção dos beneficiários.

A ação de formação de professores no âmbito do município de Belém foi considerada prioritária no que diz respeito àqueles que alfabetizam os alunos em seus primeiros anos de vida escolar, quando implantou o programa ECOAR, não descuidou das demais etapas, porém a equipe percebeu vulnerabilidades na ação.

Na formulação da política de formação, um dos principais atores envolvidos, o professor, não foi ouvido, o que acarretou um mapeamento sem observar as suas necessidades e, conseqüentemente, ocorreu falta de aderência aos conteúdos de alguns cursos ministrados. A falha no planejamento, com critérios, metas e objetivos indefinidos provocam resultados que comprometem a eficácia e a equidade no acesso e atendimento da ação.

Por outro lado, ao verificar o controle da ação, observou-se que carece de aperfeiçoamento, por meio da criação de instrumentos que identifique os riscos da ação, que permita aplicar as normas e procedimentos para a instrumentalização da ação, bem como fazer fluir as informações geradas pelos departamentos envolvidos e, ainda, que se utilize de indicadores de supervisão e monitoramento para servirem de base para a emissão de juízo quanto ao mérito do gasto.

Pôde-se constatar resultados positivos da ação, que refletem a sua efetividade, mesmo com alguns problemas intrínsecos ao ambiente da escola, principalmente, no que tange à deficiência de infraestrutura para uma melhor aplicabilidade dos conteúdos e das técnicas adquiridas nos cursos de formação. Decorre, porém, para que haja um melhor resultado é necessário que os programas de formação conjuguem uma série de fatores. As iniciativas de capacitação em serviço devem se basear no conhecimento da realidade local, usar formadores experientes, valorizar o contexto profissional, prever estudo contínuo e para todos, ajudar a formar novos quadros de instrutores na própria equipe escolar, e ter foco no conhecimento didático. Além disso, para ocorrer mudanças significativas nessa área deverá haver um maior comprometimento dos gestores e coordenadores escolares quanto

à construção e implementação de projetos pedagógicos para a melhoria da escola, visto que os conhecimentos adquiridos individualmente pelo beneficiário da capacitação não é suficiente para modificar conceitos e práticas pedagógicas ligados ao cotidiano da escola e, por conseguinte, ao trabalho profissional dos professores.

Diante do exposto, é importante que os gestores atendam as recomendações sugeridas neste relatório, objetivando a melhoria da ação de formação dos professores, vez que esta sempre será um instrumento para o aperfeiçoamento da educação.

Espera-se que esta auditoria possa contribuir para o aperfeiçoamento dos processos de operacionalização da ação, com a correção de eventuais problemas identificados, subsidiar a alocação dos recursos, que apesar de escassos em relação a demanda ofertada, pode se obter um melhor aproveitamento, fortalecer as ações de controle estatal, além de ser um instrumento para as tomadas de decisões das autoridades educacionais responsáveis pela construção e execução de políticas públicas de formação continuada de professores.

Capítulo 8 – Proposta de Encaminhamento

Diante do exposto e visando contribuir para a melhoria das ações de formação continuada de professores do Ensino Fundamental, submete-se este relatório à consideração superior, com as propostas que se seguem:

8.1. Recomendar à Secretaria Municipal de Educação a adoção das seguintes medidas:

8.1.1. Que se proceda ao levantamento das necessidades de formação previamente a formatação dos cursos, levando em conta, além das dificuldades de aprendizagem dos alunos, a opinião dos professores e dos gestores das escolas e a Pesquisa do Perfil do Professor, desenvolvida pela COPLAN.

8.1.2. Centralizar os registros ou banco de dados consolidados sobre o histórico de cursos e treinamentos em serviço na divisão de recursos humanos, em cumprimento ao item 2.2 do art. 14 do Decreto Municipal. 31.250/97.

8.1.3. Que a SEMEC abra um canal de comunicação com o professor para ouvir suas demandas e dificuldades para participar dos cursos de formação, antes mesmo de planejar os cursos de formação continuada.

8.1.4. Criação de normas, procedimentos e rotinas sistematizadas entre a COPLAN e a COED no tratamento das informações acerca da execução das ações de formação continuada de professores.

8.1.5. Institucionalização, na COPLAN, de uma sistemática de avaliação das ações de formação de professores, em atendimento ao item 1.7 do art. 12 do Decreto no. 31.250/97/PMB, de 01.09.2007, que contemple entre outros aspectos, os principais resultados alcançados, o cumprimento das metas físicas, a satisfação do beneficiário, a compatibilidade do fluxo de recursos com a programação financeira, a adequação dos recursos humanos e materiais e as restrições que interferiram no desempenho, tendo como subsídio as informações e os relatórios produzidos pelas áreas técnicas responsáveis.

8.1.6. Recomendar ao órgão de planejamento que na elaboração do PPA 2010-2013 promova a inclusão do atributo dados financeiros no âmbito das atividades, projetos e operações especiais, a exemplo do que ocorre no PPA do governo federal.

8.1.7. Instituir indicadores de desempenho constantes no Relatório de Auditoria, como suporte a avaliação das ações de formação de professores que são realizadas pela Secretaria.

8.1.8. Recomendar que a SEMEC institucionalize para as ações de formação de professores a prática de assessoramento posterior aos cursos oferecidos, a exemplo do que acontece no ECOAR, de maneira a criar melhores condições para que os conteúdos e as práticas aprendidas possam ser efetivamente aplicadas em sala de aula.

8.1.9. Recomendar que a SEMEC identifique as necessidades das escolas quanto aos recursos pedagógicos necessários à aplicabilidade dos conteúdos e práticas abordados nos cursos de formação e que esse levantamento sirva de suporte ao processo de negociação de recursos orçamentários.

8.1.10. Recomendar que a SEMEC incentive os gestores das escolas a garantir a utilização efetiva das horas pedagógicas, para estudo e planejamento das aulas, na rotina de trabalho dos professores e coordenadores pedagógicos, contemplando espaço e tempo para a discussão, elaboração, análise e revisão do projeto pedagógico das escolas.

8.1.11. Recomendar que a SEMEC crie mecanismos de divulgação voltados a incentivar os gestores de escolas a desenvolverem projetos pedagógicos com práticas inovadoras em suas escolas, premiando e julgando aquelas iniciativas que mais se destacarem.

- 8.2. Determinar à Secretaria Municipal de Educação que remeta a este Tribunal, no prazo de 60 dias a contar da publicação do Acórdão, Plano de Ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das respectivas recomendações e determinações prolatadas pelo TCM/PA, com o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas;
- 8.3. Recomendar ao Secretário Municipal de Educação que articule grupo de contato de auditoria, com participação de técnicos da COED, Grupo-Base e COPLAN, bem como o Controle Interno, para atuarem como canal de comunicação com este Tribunal, com o objetivo de facilitar o acompanhamento da implementação das determinações e recomendações prolatadas pelo TCM/PA.
- 8.4. Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e o Voto que o fundamentarem, e do inteiro teor do presente relatório para os seguintes destinatários: a) ao Prefeito Municipal de Belém; b) à Secretária Municipal de Educação; c) ao Presidente da Assembléia Legislativa do Estado do Pará e ao Presidente da Comissão de Educação da Assembléia Legislativa do Estado do Pará; d) Presidente da Câmara Municipal de Belém e ao Presidente da Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia da Câmara Municipal de Belém; e) Presidente do Conselho Municipal de Educação; f) ao Presidente do Sindicato dos Professores no Estado do Pará g) ao Ministério Público do Estado do Pará; h) à 7ª Controladoria deste Tribunal, a qual se vincula a análise das contas do município de Belém.
- 8.5. Retornar os autos à 3ª Controladoria/TCM/PA para que se programe a realização do monitoramento do Acórdão/da Decisão que vier a ser prolatado.
8. Arquivar os presentes autos na 3ª Controladoria/TCM/PA.

Belém (PA), 16 março de 2009.

Alcimar Lobato da Silva

Auditor – Mat. 069062700

Coordenador

Ocivaldo de Lira Tavares

Chefe de Divisão – Mat. 067930800

Mário Augusto Medina Viana

Inspetor Regional – Mat. 500000310

Rejane Gomes dos Santos

Assistente de Controle Externo – Mat. 500000272

Elisa do Socorro Melo Resque



Técnico de Controle Externo – Mat. 500000363

Julines Antônio Freire Pereira
Assistente de Informática – Mat. 500000278

REFERÊNCIAS

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

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

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

Formação Continuada : não basta (só) tapar buracos. Revista Nova Escola, Ano XXIII, Nº 216, Outubro de 2008, pg. 57. Editora Abril S.A.

TCU. *Roteiro de Verificação de Controles Internos em Avaliação de Programas de Governo – Metodologia COSO*. Versão Preliminar em revisão. Brasília, 2006.

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



ANEXOS