

Processo nº	RLA 08/00640004
Unidade Gestora	Secretaria de Estado da Educação
Responsável	Paulo Roberto Bauer – Secretário de Estado
Assunto	Auditoria Operacional Piloto na Modalidade de Desempenho na “Ação de Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental” da Rede Pública Estadual de Santa Catarina – PROMOEX/IRB
Relatório nº	0269/2009

1. Relatório

Tratam os presentes autos de auditoria operacional na modalidade de desempenho cujo objetivo geral é avaliar as ações de formação continuada de professores do ensino fundamental da rede pública estadual realizadas pela Secretaria de Estado da Educação - SED, com abrangência no exercício de 2008.

Inaugurando a Instrução processual a Diretoria de Atividades Especiais – DAE – emitiu Relatório Preliminar de nº 01/2008 cuja estrutura é composta de: introdução dos trabalhos de auditoria, diagnóstico geral da educação no Estado, problematização da situação educacional no estado, sugestão de temas para auditoria operacional, proposta de execução e proposta de encaminhamento. Através de ofício encaminhado ao Sr. Paulo Roberto Bauer, Secretário de Estado da Educação, foi apresentada a equipe de técnicos da DAE encarregada dos trabalhos de auditoria.

Na sequência ao aludido relatório consta solicitação de documentos, apresentação da Matriz de Planejamento de Auditoria à SED realizada 13.08.09, e o Relatório de Planejamento nº 002/2008¹, cujo Apêndice compreende: a matriz de planejamento, análise SWOT², análise DVR – Diagrama de Verificação de Riscos, Fluxograma dos principais

processos ligados ao objeto auditado, roteiros de entrevista, e modelo de questionários.

Vencida a fase preliminar de viabilidade foi apresentada ao Sr. Paulo Roberto Bauer em 16.12.09 a matriz de achados da auditoria em apreço, o qual, diante disso, encaminhou ofício a esta Casa solicitando dilação de prazo para análise e posicionamento necessários.

A DAE exarou então o Relatório de Auditoria nº 005/2008 no qual concluiu por propor ao Relator o conhecimento daquele relatório com abertura de prazo de 30 (trinta) dias ao Responsável para apresentação do Plano de Ação contendo a indicação de responsáveis, atividades e prazos para o cumprimento das determinações e recomendações formuladas, nos termos do art. 5º, da Instrução Normativa nº TC-03/2004³, que dispõe sobre a fiscalização operacional no âmbito deste Tribunal de Contas. Em anexo juntou-se o resultado dos questionários postais que subsidiaram a instrução da auditoria em epígrafe.

O Douto Ministério Público junto ao Tribunal de Contas emitiu despacho manifestando-se pelo acolhimento das conclusões do relatório do Órgão de Controle.

2. Voto

Como é de conhecimento dos membros do Plenário, a realização de Auditorias Operacionais é uma das ações consideradas prioritárias no âmbito do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros (PROMOEX), mormente no que se refere à avaliação dos aspectos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade da administração pública. E sua implementação, imperiosa diante da cláusula do contrato de empréstimo (Anexo A) do

PROMOEX que prevê para o processamento da segunda fase do Programa prevista para 2009, a evidência da implantação de auditorias para avaliação de resultados (operacionais) em pelo menos 75% (setenta e cinco por cento) dos TCs nacionais.

A presente Auditoria Operacional na modalidade de Desempenho é uma auditoria-piloto fruto da Capacitação em Auditoria Operacional coordenada pelo Instituto Rui Barbosa – IRB – e Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON – e realizada pela Escola de Administração Fazendária – ESAF – nos meses de setembro a dezembro de 2007 em Brasília, e que contou com a participação de técnicos da maioria dos Tribunais de Contas dos Estados, Municipais e dos Municípios, inclusive desta Casa, e do Tribunal de Contas da União.

Naquela oportunidade elegeu-se o tema “Ação de Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental” para ser objeto das auditorias-piloto em função do diagnóstico realizado pelos TCs, e pelo Grupo Temático de Auditoria Operacional do PROMOEX, na função Educação.

A Equipe de Auditoria encarregada dos trabalhos no âmbito deste Tribunal foi composta pelos Auditores Fiscais de Controle Externo Azor El Achkar, Michelle Fernanda De Conto, Nilsom Zanatto e Roberto Silveira Fleischmann, sob a coordenação do também AFCE Célio Maciel Machado e supervisão do Diretor da DAE, Kliwer Schmidt.

O objetivo geral era avaliar como estão sendo planejadas, implementadas, controladas, monitoradas e os resultados decorrentes das ações de capacitação de professores realizadas pela SED, e pelas 36 (trinta e seis) Gerências Regionais de Educação – GEREDs⁴ – junto às SDR – Secretarias de Desenvolvimento Regional.

A metodologia utilizada englobou, quanto à estratégia: visitas de estudo, pesquisa documental, pesquisa em banco de dados e pesquisa via questionário postal; quanto ao método de coleta de dados: entrevistas, questionários postais, e requisição de documentos; e; por fim, com relação ao método de análise das informações: a análise quantitativa de questionários e entrevistas, e análise de conteúdo de documentos e dados.

Os trabalhos de auditoria envolveram, por meio de modelo amostral, os professores da rede pública estadual do ensino fundamental que haviam feito ou que estavam realizando cursos de capacitação no ano de 2008. Também foram incluídos no universo de atores pela análise *stakeholder* os gerentes regionais de educação, supervisores de educação básica, diretores, coordenadores pedagógicos, e assistentes técnicos.

O objeto da auditoria foi dividido em três partes: (a) a primeira avaliou o planejamento das ações, constatando a sua implementação, sob a ótica das vulnerabilidades; (b) a segunda focou a existência de controles operacionais das informações geradas e monitoramentos das ações já implementadas ou em fase de implementação; e (c) na terceira parte foram observados, sob a ótica da percepção, os resultados atingidos decorrentes das ações de capacitação de professores do ensino fundamental.

Ao final, foram formuladas 05 (cinco) determinações e 14 (quatorze) recomendações ao Gestor da Unidade no relatório técnico cujo resumo da conclusão transcrevo excerto infra:

[...]

5. Os principais resultados da auditoria estão relacionados com o planejamento e implementação das ações, sistemas de controle operacional e monitoramento e percepção quanto ao aprimoramento da prática didático-pedagógica.

6. Com relação ao planejamento, constatou-se a inexistência de plano estadual prevendo as ações de capacitação, deficiência no mapeamento espacial identificando as

carências de capacitação, falta de hierarquização das prioridades de capacitação, desatualização de banco de dados contendo informações sobre os cursos, deficiências nos critérios de distribuição de vagas e seleção de beneficiários, baixa participação do professor e da escola no planejamento das ações, não priorização do professor com pior desempenho para participação nos cursos e fragilidades no processo de planejamento e coordenação das ações.

7. No que tange aos sistemas de controle, identificou-se deficiência na estrutura administrativa e processo de supervisão das ações, inexistência de relatório consolidando as avaliações realizadas ao final dos cursos e comprometimento das aulas enquanto o professor encontra-se em curso.

8. Sobre a percepção do aprimoramento profissional, destaca-se o insuficiente atendimento das expectativas dos professores em relação ao curso e o baixo impacto das capacitações sobre o rendimento acadêmico dos alunos.

9. As principais determinações e recomendações são: elaboração de mapeamento espacial com apontamento das necessidades de capacitação, estabelecimento de hierarquização das prioridades de capacitação, estabelecimento de plano estadual prevendo ações de capacitação, atualização periódica do sistema informatizado SERIE Capacitação, consignar critérios de distribuição de vagas e seleção de beneficiários, consultar a escola e o professor para elaboração de diagnóstico e planejamento das ações, priorizar o professor com pior desempenho para participar dos cursos, promover soluções conjuntas para melhorar o processo de planejamento e coordenação das ações, definir as competências dos órgãos da SED quanto as ações de capacitação, elaborar e armazenar relatório gerencial das avaliações dos cursos realizados, planejar os cursos de modo que não interfiram no calendário escolar, providenciar professor substituto e recuperar as aulas comprometidas e estabelecer co-relação entre os cursos e a melhoria do rendimento acadêmico dos alunos.

A apreciação de presente Auditoria pelo Egrégio Plenário assume excepcional importância diante do compromisso firmado pelos Tribunais de Contas participantes do PROMOEX em observar um calendário em conjunto para apresentação dos resultados das auditorias-piloto na área da

educação, cuja divulgação está prevista para o dia 27.04.09 em evento na Capital Federal que contará com a participação dos Presidentes, Conselheiros e Auditores de todos os TC's, além de Parlamentares, representantes dos Ministérios do Planejamento e da Educação, assim como das Secretarias de Planejamento e Educação dos Estados, imprensa e de sociedade em geral.

Diante do exposto, com fulcro no art. 59, inc. IV, da Constituição do Estado de Santa Catarina e art. 5º da Instrução Normativa nº TC-03/2004, **VOTO** no sentido de que o Egrégio Plenário acolha a seguinte proposta de decisão:

1. Conhecer do Relatório de Auditoria Operacional – Modalidade Desempenho – DAE nº 05/2008, referente à Auditoria Operacional na “Ação de Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental” da Rede Pública Estadual de Santa Catarina com abrangência em 2008.

2. Determinar, nos termos do art. 5º, da Instrução Normativa nº TC-03/2004, ao Sr. Paulo Roberto Bauer, Secretário de Estado da Educação, para que no prazo de 30 (trinta) dias a contar da data da publicação desta decisão no Diário Oficial Eletrônico do Órgão, apresente Plano de Ação (modelo em anexo), estabelecendo responsáveis, atividades e prazos para o cumprimento das determinações e recomendações, abaixo:

2.1 Determinações à SED:

2.1.1. Realizar mapeamento periódico com as necessidades de capacitação dos professores do ensino fundamental, conforme preceitua o tópico IV (Magistério da Educação Básica), item 10 (Formação dos professores e valorização do magistério), nº 25 da Lei Federal nº 10.172/01 – Plano Nacional de Educação;

2.1.2. Estabelecer plano estadual prevendo diretrizes, objetivos e metas de capacitação de professores do ensino fundamental, conforme preceitua diretriz do Plano de Ações Articuladas (PAR), estabelecido pelo Decreto Federal nº 6094/07;

2.1.3. Definir em conjunto com os interessados os critérios para seleção de professores para participar dos cursos de capacitação, conforme determina o art. 76 da Lei Complementar Estadual nº 170/98;

2.1.4. Priorizar a participação nos cursos daqueles professores com pior desempenho e maior necessidade de capacitação, conforme determina o art. 76 da Lei Complementar Estadual nº 170/98;

2.2 Recomendações à SED:

2.2.1 Atualizar periodicamente o Sistema Informatizado SÉRIE Capacitação;

2.2.2 Estabelecer hierarquização das prioridades de capacitação;

2.2.3 Estabelecer critérios de distribuição de vagas considerando o princípio da equidade, visando à redução das desigualdades sociais e regionais;

2.2.4 Consultar o professor e a escola na elaboração do diagnóstico e proporcionar a participação de ambos no processo de planejamento dos cursos de capacitação;

2.2.5 Promover soluções conjuntas para aperfeiçoar o planejamento e o processo de coordenação dos cursos de capacitação de professores;

2.2.6 Definir as competências dos executores das ações de capacitação de professores;

2.2.7 Atualizar periodicamente banco de dados com informações de cursos centralizados e descentralizados de capacitação de professores;

2.2.8 Elaborar e armazenar relatório gerencial das avaliações dos cursos de capacitação implementados e das medidas de correção de fragilidades;

2.2.9 Planejar os cursos de modo que não interfiram no calendário escolar;

2.2.10 Providenciar professor substituto enquanto o titular estiver em capacitação;

2.2.11 Recuperar as aulas comprometidas;

2.2.12 Consultar o professor sobre as suas necessidades pedagógicas para planejar os cursos de capacitação;

2.2.13 Estabelecer correlação entre os cursos planejados e executados com a melhora do rendimento escolar dos alunos;

2.3. Determinar, ao Sr. Paulo Roberto Bauer, que indique grupo de contato da SED para atuar como canal de comunicação na fase de monitoramento, que deverá contar com a participação de representantes das áreas envolvidas na implementação das determinações e recomendações.

2.4. Dar ciência desta Decisão, do Relatório e Voto deste Relator, e do Relatório de Auditoria DAE nº 05/2008 ao Exmo. Senhor Governador do Estado de Santa Catarina Luiz Henrique da Silveira, ao Sr. Paulo Roberto Bauer, Secretário de Estado da Secretaria da Educação, para conhecimento e providências; às 36 (trinta e seis) Secretarias de Desenvolvimento Regional - SDR, Gerências de Educação - GEREDs; à

Secretaria de Estado da Fazenda, através de sua Diretoria de Auditoria Geral; ao Conselho Estadual de Educação - CEE, e ao Ministério Público Estadual, para conhecimento.

Florianópolis, 27 de março de 2009.

Conselheiro Salomão Ribas Junior
Relator

¹ Ás fls. 295 a 342 dos autos.

² A Análise SWOT é uma ferramenta simples utilizada na análise de cenário (ou análise de ambiente). A técnica é creditada a Albert Humphrey, que liderou trabalhos de pesquisas da Universidade de Stanford – Califórnia - nas décadas de 1960 e 1970, usando dados da revista Fortune das 500 maiores corporações. O termo **SWOT** é uma sigla oriunda do idioma inglês, e é um acrônimo de Forças (**S**trengths), Fraquezas (**W**eaknesses), Oportunidades (**O**pportunities) e Ameaças (**T**hreats). Fonte: www.wikipedia.org.

³ Art. 5º A decisão do Tribunal em processo de fiscalização de natureza operacional conterà, quando for o caso, determinação de prazo para que o titular da unidade gestora auditada apresente plano de ação, estabelecendo prazos para o cumprimento das determinações e recomendações.

⁴ Apenas 31 GEREDs realizaram cursos de capacitação de professores em 2008.