

**Tribunal de Contas do Estado
de Pernambuco – TCE/PE**

**RELATÓRIO PRELIMINAR CONSOLIDADO
DE AUDITORIA DE
NATUREZA OPERACIONAL**



***PROGRAMA ESTADUAL DE
ALFABETIZAÇÃO***

Equipe:

Alan José de Moura Silva
Emerson Souza de Carvalho
José Félix Rodrigues Filho
Juliana Montenegro de Oliveira Matos

DEZEMBRO - 2004

Agradecimentos

Os resultados desta auditoria operacional contaram com a colaboração de diversos atores, que apoiaram a equipe de auditoria conscientes da necessidade de unir esforços para combater o analfabetismo no Estado de Pernambuco.

Desta forma, agradecemos o empenho da equipe gestora do Projeto Alfabetizar com Sucesso, à época da realização da auditoria, especialmente às professoras Lúcia Maria Lins Browne do Rêgo, Lair Levi Buarque e Maria do Socorro Carlos de Sá, quanto à participação nos trabalhos de planejamento da auditoria, onde foi construído, conjuntamente, um sistema de indicadores de desempenho. Acima de tudo agradecemos pelo tratamento cordial e profissional mantido durante toda a auditoria.

Agradecemos também a todos os técnicos e gestores das GERES de Barreiros, Arcoverde, Vitória, Limoeiro, Nazaré da Mata, Caruaru, Garanhuns, Salgueiro, Palmares, Metropolitana Norte, Metropolitana Sul e Recife Sul, os quais colaboraram de forma efetiva quando da fase de execução de auditoria, nas entrevistas e aplicação de questionários.

Por fim, não poderíamos deixar de lembrar dos diversos especialistas, que agregaram opiniões relevantes durante todo o processo de auditoria, especialmente durante a realização do Painel de Referência, onde se aprimorou a Matriz de Planejamento.

Lista de Siglas

ANOP – Auditoria de Natureza Operacional
CERDS – Projeto Aperfeiçoamento do Controle Externo com foco na Redução da Desigualdade Social
DFID – Ministério para Desenvolvimento Internacional
GERE – Gerência Regional de Educação
GSMS – Gestão de Suprimentos, Materiais e Serviços
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB - Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional
LOA – Lei Orçamentária Anual
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA – Plano Plurianual
RMR – Região Metropolitana do Recife
SAEPE – Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco
SEDUC – Secretaria de Educação e Cultura
SIAFEM – Sistema Integrado de Administração Financeira de Estados e Municípios
SUAF – Superintendência Administrativa e Financeira
TCU – Tribunal de Contas da União
UAM - Unidade de Administração de Materiais

SUMÁRIO

RESUMO.....	06
1. INTRODUÇÃO	09
1.1. Antecedentes	09
1.2. Identificação do Objeto de Auditoria.....	10
1.3. Objetivos e Escopo da Auditoria	11
1.4. Metodologia	12
2. VISÃO GERAL DO PROGRAMA.....	14
2.1. Histórico e Justificativa do Programa	14
2.2. Objetivos e Metas	17
2.3. Análise Orçamentária e Financeira	19
2.4. Análise das Metas Físicas	20
2.5. Desenho do Programa Estadual de Alfabetização.....	22
2.6. Responsáveis e Competências	24
2.7. Relevância	25
2.8. Indicadores de Desempenho	25
3. FORMAÇÃO DOS PROFESSORES	26
3.1. Tempo de Formação.....	26
3.2. Visitas de Acompanhamento	26
3.3. Presença de Professores Não Efetivos	27
3.4. Substituição dos Professores em Formação	27
4. MONITORAMENTO E CONTROLE	28
4.1. Indicadores de Desempenho.....	28
4.2. Número de Alunos Matriculados X Número Real de Alunos.....	30
4.3. Periodicidade das Avaliações de Desempenho dos Alunos.....	32
4.4. Comparação entre o Desempenho de Alunos de Escolas Estaduais e Municipais	33
4.5. Avaliação do SAEPE X Avaliação do Professor.....	34
4.6. Faltas e Abandono	35
5. DISTRIBUIÇÃO DO MATERIAL DE APOIO PEDAGÓGICO.....	37
6. NORMATIZAÇÃO E DEFINIÇÃO DE RESPONSABILIDADES E COMPETÊNCIAS.....	38
7. COERÊNCIA DO DESENHO DO PROGRAMA COM SEUS OBJETIVOS E METAS	39
7.1. Abrangência do Programa..	40

7.2. Articulação entre os Programa Autônomos do Programa Estadual de Alfabetização.....	42
7.3. Cumprimento de Metas.....	43
7.4. Definição quanto à Política do Ensino Fundamental	44
8. OUTROS ACHADOS.....	45
8.1. Entrega dos Diários de Classe nas Escolas	45
8.2. Perfil dos Professores.....	46
9. ANÁLISE DO PRONUNCIAMENTO DO GESTOR	48
10. CONCLUSÃO	52
11. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	54

RESUMO

O objeto da auditoria é o Programa Estadual de Alfabetização, que se encontra sob a responsabilidade da Secretaria de Educação e Cultura, o qual foi concebido, conforme descrito no PPA (2004-2007) do Estado de Pernambuco, com o objetivo de erradicar o analfabetismo no Estado e com meta definida de redução da taxa de analfabetismo de 24% para 15% dos jovens acima de 15 anos de idade, de 2004 a 2007.

O Programa Estadual de Alfabetização é um programa “guarda-chuva”, pois abriga em sua estrutura programas autônomos, os quais deveriam ser articulados e com finalidades, produtos e metas específicos, mas todos direcionados para o mesmo objetivo.

O desenho deste Programa contém os seguintes programas autônomos:

1) Programa Alfabetização de Pernambuco, que pretende:

- Melhorar o processo de alfabetização das 1ª e 2ª séries do ensino fundamental da Rede Estadual de Ensino, atendendo crianças de 7 e 8 anos, garantindo que não prossigam para as séries subsequentes sem estarem alfabetizadas (Projeto Alfabetizar com Sucesso);
- Desenvolver e implementar estratégias de alfabetização para jovens e adultos, entre 15 e 24 anos, que estejam fora da escola (Projeto Alfabetização Cidadã);
- E, dessa forma, universalizar as oportunidades de alfabetização para crianças, jovens e adultos.

2) Programa de Correção do Fluxo Escolar – Se Liga Pernambuco, que pretende

- Garantir a alfabetização daqueles alunos de 9 a 14 anos de idade, que não foram devidamente alfabetizados nas séries iniciais do ensino fundamental e que apresentam distorção idade-série;
- Promover a aceleração dos referidos alunos, depois de devidamente alfabetizados pelo programa.

O principal objetivo deste trabalho é verificar a existência de boas práticas no âmbito do Programa, bem como identificar fragilidades e incoerências, a fim de propor melhorias que assegurem o atendimento de seus objetivos.

Considerando que as ações de correção do fluxo escolar, bem como aquelas de resgate e consequente alfabetização de jovens e adultos que estão fora da escola, são ações corretivas, a auditoria concentrou-se nas ações estruturadoras, que possuem caráter preventivo, mais especificamente no **Projeto Alfabetizar com Sucesso**, que trabalha com crianças de 7 e 8 anos, no primeiro ciclo do ensino fundamental (antigas 1ª e 2ª séries).

Por outro lado foi analisada também a coerência entre a concepção e implementação do supracitado desenho, no que tange ao direcionamento e interligação entre suas ações, as

quais devem voltar-se para os objetivos e metas maiores do Programa Estadual de Alfabetização.

Dessa forma, o escopo do trabalho visou à verificação dos seguintes pontos críticos: a distribuição do material de apoio pedagógico, a capacitação e o acompanhamento dos professores, o monitoramento e o controle desenvolvidos pelo Projeto Alfabetizar com Sucesso e a integração entre as diversas ações do Programa Estadual de Alfabetização no sentido de contemplar, também, os alunos de 1ª e 2ª séries das escolas municipais.

Adotou-se a pesquisa como estratégia metodológica, promovendo entrevistas com gestores das diversas ações do Programa, gestores de Geres (Regionais da Secretaria de Educação) e gestores de escolas, bem como aplicando questionários em amostra significativa de professores, formadores e educadores de apoio.

Após aplicação de teste-piloto na Gere Recife Sul, onde foram revistos os instrumentos de coleta, foram visitadas 09 Geres, sendo 02 do Sertão, 03 do Agreste, 03 da Zona da Mata e 01 do Litoral, de um total de 17 Geres do Estado.

Com relação ao Projeto Alfabetizar com Sucesso foram identificadas oportunidades de melhoria de desempenho na área de capacitação e acompanhamento dos professores, deficiências quanto à disponibilização para o professor do material de apoio pedagógico, bem como fragilidades quanto ao monitoramento existente, não havendo, por exemplo, informações sobre faltas de professores e alunos, disponíveis para a equipe gestora do projeto, a fim de subsidiar o processo de tomada de decisões.

A pesquisa demonstrou, também, no que tange ao perfil do professor que participa do Projeto Alfabetizar com Sucesso, que quase a metade dos professores é contratada temporariamente ou estagiários, enquanto que boa parte dos servidores efetivos está muito próxima da aposentadoria.

Identificaram-se boas práticas, que podem contribuir para o melhor desempenho do Programa, onde se destacam: a capacitação e o acompanhamento dados pelo Projeto Alfabetizar com Sucesso têm contribuído positivamente para o desempenho dos professores em sala de aula, pois estes recebem capacitação continuada que ocorre quinzenalmente e são visitados periodicamente em sala de aula para aprimoramento da aplicação da metodologia; a avaliação do desempenho do aluno do Projeto Alfabetizar com Sucesso, ao final da 2ª etapa, é bastante aprimorada e possui um nível de exigência que vai muito além da simples leitura de palavras; o monitoramento de resultados desenvolvido pelo Programa Se Liga Pernambuco é um forte subsídio para identificação de problemas e posterior intervenção, pois dispõe de informações mensais, sobre faltas, livros lidos e cumprimento de tarefas de casa, de forma tempestiva, que permite acompanhamento por GERE, município, escola, turma e aluno.

Analisando-se isoladamente as diversas ações do Programa Estadual de Alfabetização tem-se uma impressão bastante positiva, quanto à expectativa de resultados de seu respectivo público atendido. Entretanto, uma visão mais abrangente do Programa

demonstrou que a parcela de alunos que é atendida não é suficiente para o atendimento dos objetivos e metas que o norteiam.

Dessa forma pode-se afirmar que existe uma incoerência no desenho do Programa Estadual de Alfabetização com relação aos seus objetivos e metas, provocada principalmente por uma falta de articulação entre suas diversas ações e com outras esferas de governo.

Com o intuito de contribuir para a melhoria do desempenho do Programa Estadual de Alfabetização foram propostas recomendações à Secretaria de Educação e Cultura, entre as quais se destacam: realização de um levantamento das principais dificuldades encontradas pelos formadores do Projeto Alfabetizar com Sucesso, para efetuar o acompanhamento dos professores; realização de levantamento completo do perfil dos professores do Projeto Alfabetizar com Sucesso e criação de equipe realmente estruturadora; promoção de avaliação simples das crianças da 2ª etapa, ao final do primeiro semestre; levantamento sobre a situação de matrícula no Estado; elaboração de planejamento orçamentário-financeiro no início de cada ano, para aquisição de material de apoio pedagógico; definição de um responsável pelo recebimento, guarda e controle de materiais nas GERES e nas escolas; definição de responsável pelo Programa Estadual de Alfabetização; elaboração de cronograma de inclusão dos municípios do Estado ao Projeto Alfabetizar com Sucesso.

1. Introdução

1.1. Antecedentes

O Plano Estratégico do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, na sua programação para o período de 2004 a 2008, contempla em seu Macro objetivo I o Programa Estratégico nº 02, cujo objetivo é o “Desenvolvimento e implantação/implementação de novas formas de auditoria”, sendo a Coordenadoria de Controle Externo – CCE, o segmento responsável. Um dos principais produtos deste Programa Estratégico, é o desenvolvimento da metodologia de Auditoria de Natureza Operacional -ANOP.

Para o efetivo cumprimento desse objetivo, O TCE-PE criou, por meio da Portaria nº 147/2004, publicada no Diário Oficial de 06/04/2004, o Grupo de Trabalho para Implantação e o Desenvolvimento da Auditoria de Natureza Operacional –ANOP. Este grupo conta com o apoio de Acordo de Cooperação Técnica firmado entre o TCE-PE, o Tribunal de Contas da União - TCU e o Ministério para Desenvolvimento Internacional do Reino Unido. O Acordo tem como objetivo avaliar programas governamentais com foco na redução das desigualdades sociais no Brasil.

No primeiro semestre de 2004, o Grupo ANOP elaborou, com base no Plano Plurianual - PPA do Estado de Pernambuco para 2004/2007, uma Matriz de Risco, para que fossem verificados os riscos na realização de auditoria operacional em cada um dos programas governamentais prioritários. Os programas foram analisados quanto aos seus aspectos de relevância social, materialidade e risco. De acordo com os resultados dessa Matriz de Risco, foi selecionado o Programa Estadual de Alfabetização como sendo o objeto da auditoria a ser realizada no segundo semestre do ano.

Posteriormente, foi realizado um Estudo de Viabilidade, com o intuito de se aprofundar os conhecimentos acerca deste Programa, bem como selecionar as ações a serem avaliadas.

O foco deste trabalho é o **Projeto Alfabetizar com Sucesso**, tendo em vista que, dentro do Programa Estadual de Alfabetização, é uma ação estruturadora do ensino e que possui caráter preventivo. As outras ações do Programa Estadual de Alfabetização são de correção do fluxo escolar (Programa Se Liga Pernambuco) e de resgate e conseqüente alfabetização de jovens e adultos que estão fora da escola (Projeto Alfabetização Cidadã). Não obstante a importância dessas ações, elas são de caráter corretivo e não-estruturador.

1.2. Identificação do objeto de auditoria

O objeto da presente auditoria é o Programa Estadual de Alfabetização, cujo objetivo, conforme descrito no Plano Plurianual 2004-2007, é erradicar o analfabetismo no Estado, tendo como meta, para o período de quatro anos, a redução da taxa de analfabetismo de 24% para 15%, na população de 15 anos e mais. De forma mais específica, visa à redução do analfabetismo e à elevação das taxas de aprovação no ensino fundamental, combatendo a repetência e a evasão escolar nas séries iniciais e corrigindo o fluxo escolar, ou seja, a distorção idade-série.

O Plano Nacional de Educação estabelece objetivos e metas quinquenais e decenais, elegendo as seguintes prioridades:

- Garantia de ensino fundamental para todas as crianças de 7 a 14 anos e para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria, assegurando seu ingresso, permanência e sucesso escolar.
- **Erradicação do analfabetismo.**
- Valorização dos profissionais da educação, o que implica assegurar condições adequadas de trabalho, salário digno e política de formação inicial e continuada.
- Desenvolvimento e aprimoramento de sistemas de informação e avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino, indispensáveis à gestão do sistema educacional e à melhoria do ensino.

Pela própria natureza federativa do País, com a aprovação do Plano Nacional de Educação, os Estados e Municípios devem elaborar planos decenais semelhantes, adequando suas políticas às diretrizes e metas nacionais.

A erradicação do analfabetismo também está inserida no Plano Estadual de Educação, expresso na Lei Nº 12.252, de 08 de julho de 2002.

O Programa Estadual de Alfabetização consta no PPA do Estado de Pernambuco (2004-2007), Lei 12.427, de 25 de setembro de 2003, como prioritário e tem características de Programa “guarda-chuva”, ou seja, que abarca programas autônomos em sua estrutura. Desta forma esse Programa se divide em dois outros, o Programa Alfabetização de Pernambuco e o Programa de Correção do Fluxo Escolar, mais conhecido como Se Liga Pernambuco, conforme tabela a seguir:

PROGRAMA ESTADUAL DE ALFABETIZAÇÃO

Cód.	Descrição do Programa	Cód.	Descrição das Ações
0219	ALFABETIZAÇÃO DE PERNAMBUCO	1053	ALFABETIZAÇÃO CIDADÃ
		1054	ALFABETIZAR COM SUCESSO
0267	CORREÇÃO DO FLUXO ESCOLAR SE LIGA PERNAMBUCO	1057	CAPACITAÇÃO DE EDUCADORES
		1085	PRODUÇÃO, IMPRESSÃO E DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAL GRÁFICO E DE DIVULGAÇÃO DO PROGRAMA
		1088	GARANTIA DE CONDIÇÕES MATERIAIS PARA O DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA
		1089	GERENCIAMENTO, CONTROLE E ACOMPANHAMENTO DAS AÇÕES DO PROGRAMA

O Programa **Se Liga Pernambuco** apresentou como principal ponto forte o monitoramento informatizado, onde se percebe a presença de diversos atores com atribuições específicas e definidas, que alimentam o Sistema Informatizado fornecido pelo Instituto Ayrton Senna com dados que geram informações mensais por GERE, por Município, por escola e por turma. Desta forma é possível verificar distorções no processo de alfabetização, adotando-se medidas cabíveis para saná-las.

No Programa Alfabetização de Pernambuco, verificou-se que o **Projeto Alfabetizar com Sucesso** é uma ação estruturadora, pois atende às crianças de 7 e 8 anos, no 1º ciclo do ensino fundamental, que possui duas etapas (antigas 1ª e 2ª séries) e adota um modelo de capacitação continuada visando à autonomia do professor em sala de aula, além de visitas de acompanhamento aos professores. Representa assim uma ação inovadora, que, se bem implementada, pode trazer conquistas permanentes ao processo de alfabetização do Estado. Por estas razões os trabalhos de auditoria estão focados neste Projeto.

Entretanto, será observada a coerência entre a concepção e implementação do desenho do Programa Estadual de Alfabetização, no que tange ao direcionamento e interligação entre suas ações, as quais devem voltar-se para os objetivos e metas maiores do Programa.

1.3. Objetivos e escopo da auditoria

O objetivo desta auditoria foi verificar a existência de boas práticas no âmbito do Programa Estadual de Alfabetização e recomendar a disseminação destas entre suas diversas ações, bem como observar as fragilidades e incoerências do Programa, a fim de propor melhorias que assegurem o atingimento de seus objetivos.

Dessa forma, o escopo do trabalho tem como objetivo a verificação de quatro pontos críticos, descritos a seguir, sendo os três primeiros relativos, especificamente, ao

Projeto Alfabetizar com Sucesso e o último referente ao Programa Estadual de Alfabetização, como um todo.

Quanto ao material de apoio pedagógico do Projeto Alfabetizar com Sucesso: verificar o cumprimento das metas e prazos previstos, a adequação dos prazos em função do calendário escolar e quais as dificuldades encontradas na aquisição e distribuição dos Kits.

Quanto à capacitação e acompanhamento dos professores do Projeto Alfabetizar com Sucesso: verificar o cumprimento das metas previstas para as capacitações dos professores, quais as dificuldades encontradas pelos formadores na realização das capacitações e acompanhamento dos professores, bem como qual a percepção dos professores quanto à contribuição das capacitações e acompanhamentos recebidos na melhoria das aulas por eles ministradas.

Quanto ao monitoramento e controle do Projeto Alfabetizar com Sucesso: verificar a existência de um sistema de monitoramento que permita o acompanhamento permanente do número de matrículas, frequência de alunos e de professores nas aulas, carga horária de aulas ministradas, os procedimentos utilizados para resgate dos alunos faltosos ou que abandonaram a escola e, ainda, se o monitoramento e controle existentes fornecem informações suficientes para a tomada de decisões pelos gestores do Projeto.

Quanto ao desenho do Programa Estadual de Alfabetização: verificar se suas ações contribuem com a estruturação do processo de alfabetização na rede municipal de ensino e se as ações estruturadoras têm sido implementadas segundo critérios de equidade social.

1.4. Metodologia

A estratégia metodológica utilizada foi uma Pesquisa de campo, com a realização de entrevistas semi-estruturadas, com informantes selecionados de forma intencional por sua relevância para o Programa, bem como a aplicação de questionários aos professores, formadores e educadores de apoio que participam do Projeto Alfabetizar com Sucesso. Foram realizadas entrevistas com o Secretário de Educação do Estado, equipes gestoras do Projeto Alfabetizar com Sucesso e do Programa Se Liga Pernambuco e diversos outros técnicos da Secretaria. Além disso, foram realizadas entrevistas com os chefes de diversas Gerências Regionais da Secretaria de Educação e/ou chefes das Unidades de Desenvolvimento de Ensino dessas GEREs.

Antes da aplicação dos questionários, ocorrida na fase de execução de auditoria, foi realizado um teste-piloto na GERE Recife Sul, com o objetivo de aprimorar os questionários preliminares elaborados pela equipe. Neste teste 29 professores, 02 formadores e 03 educadores de apoio responderam ao questionário.

Além da Gere Recife Sul, foram visitadas mais 09 Geres, de um total de 17 GEREs do Estado. O critério para escolha dos municípios/GEREs para realização da pesquisa de

campo foi a distribuição geográfica da amostra pelas diferentes Meso-Regiões do Estado, a saber: Litoral, Zona da Mata, Agreste e Sertão, conforme quadro abaixo:

Tabela 1. Questionários aplicados por GERE

REGIÃO	GERE	Número. de Formadores	Número de Professores	Número de Educadores de Apoio
Litoral	Barreiros	2	11	05
Zona da Mata	Nazaré da Mata	2	48	04
Zona da Mata	Vitória	2	21	00
Zona da Mata	Palmares	2	15	03
Agreste	Limoeiro	3	38	10
Agreste	Caruaru	2	28	01
Agreste	Garanhuns	3	48	01
Sertão	Arcoverde	4	48	05
Sertão	Salgueiro	1	42	09
Total Pesquisado		21	299	38

O Projeto Alfabetizar com Sucesso conta com 53 formadores, 1.831 professores e 293 educadores de apoio. Desta forma, pode-se observar que, dos principais atores do Projeto, foi efetuada pesquisa com 39,62% dos formadores, 16,33% dos professores e 12,97% dos Educadores de Apoio, que representam uma amostra significativa, principalmente por ter sido obtida em diversas GEREs do Estado.

Para verificar relatos de boa gestão do processo de alfabetização na rede pública municipal e integração entre as redes públicas estadual e municipal no sentido de prover a estruturação das séries iniciais do ensino fundamental das escolas municipais, foram visitadas escolas dos municípios de Panelas e Cortês. Também foram realizadas entrevistas com os Secretários de Educação desses municípios.

2. VISÃO GERAL DO PROGRAMA

2.1. HISTÓRICO E JUSTIFICATIVA DO PROGRAMA

É notória a importância de uma alfabetização de qualidade para assegurar o mínimo de escolaridade previsto na Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional – LDB (Lei 9.394/96) – ensino fundamental – no tempo previsto de 08 anos. As taxas de analfabetismo no Estado de Pernambuco se encontram entre as mais altas do Brasil, segundo dados fornecidos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (vide tabelas a seguir). O Governo do Estado concebeu um Programa específico para tentar reverter esta situação, no caso o Programa Estadual de Alfabetização.

Tabela 2. Analfabetismo no Brasil

Ranking de todos os Estados, 1991 e 2000, de pessoas de 15 anos ou mais				
No.	Estado	Percentual de pessoas de 15 anos ou mais analfabetas, 1991	Percentual de pessoas de 15 anos ou mais analfabetas, 2000	Melhoria %
1	Alagoas	45,3	31,9	29,6
2	Piauí	41,7	29,2	30,0
3	Paraíba	41,7	28,2	32,3
4	Maranhão	41,4	27,1	34,5
5	Ceará	37,4	25,0	33,2
6	Rio Grande do Norte	36,3	23,9	34,2
7	Sergipe	36,0	23,9	33,7
8	Acre	34,8	23,7	31,8
9	Pernambuco	34,3	23,1	32,8
10	Bahia	35,3	22,1	37,4
11	Tocantins	31,4	17,9	43,1
12	Pará	24,4	16,1	34,1
13	Amazonas	23,8	15,1	36,6
14	Roraima	20,6	12,7	38,5
15	Rondônia	20,3	12,4	38,7
16	Amapá	19,2	11,7	39,2
17	Mato Grosso	19,5	11,6	40,3
18	Minas Gerais	18,2	11,5	37,0
19	Goiás	18,4	11,4	38,2
20	Espírito Santo	18,0	10,9	39,3
21	Mato Grosso do Sul	16,8	10,8	35,9
22	Paraná	14,9	9,0	39,2
23	Rio Grande do Sul	10,1	6,3	37,9
24	São Paulo	10,2	6,2	38,6
25	Rio de Janeiro	9,7	6,2	36,0
26	Santa Catarina	9,9	5,9	40,6
27	Distrito Federal	9,2	5,4	41,6
	Brasil, por média :	25,1	16,3	36,5

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD, IPEA)

Tabela 3. Percentual de melhoria da taxa de analfabetismo

Melhoria entre 1991 e 2000		
1	Tocantins	43,1
2	Distrito Federal	41,6
3	Santa Catarina	40,6
4	Mato Grosso	40,3
5	Espírito Santo	39,3
6	Paraná	39,2
7	Amapá	39,2
8	Rondônia	38,7
9	São Paulo	38,6
10	Roraima	38,5
11	Goiás	38,2
12	Rio Grande do Sul	37,9
13	Bahia	37,4
14	Minas Gerais	37,0
15	Amazonas	36,6
16	Rio de Janeiro	36,0
17	Mato Grosso do Sul	35,9
18	Maranhão	34,5
19	Rio Grande do Norte	34,2
20	Pará	34,1
21	Sergipe	33,7
22	Ceará	33,2
23	Pernambuco	32,8
24	Paraíba	32,3
25	Acre	31,8
26	Piauí	30,0
27	Alagoas	29,6
	Brasil	36,5

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD, IPEA)

De acordo com os dados apresentados nas tabelas 2 e 3, pode-se concluir que Pernambuco além de estar entre os nove estados com maior taxa de analfabetismo em 2000, foi o 23º quando se trata de comparar a melhoria ocorrida de 1991 a 2000.

Pode-se também afirmar que o percentual de melhoria obtido por Pernambuco (32,8%) entre 1991 e 2000 ficou abaixo da média do Brasil (36,5%).

Por outro lado, a avaliação dos alunos de 2ª série do ensino fundamental da rede pública do Estado também apresentou um desempenho bastante preocupante.

Esta avaliação, realizada pelo SAEPE – Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco em 2002, concluiu que um contingente expressivo de alunos apresentou dificuldades no reconhecimento de palavras e na compreensão de frases simples.

Disto se depreende que se não houver ações efetivas no sentido de melhorar a qualidade do ensino nas séries iniciais, bem como de alfabetizar aqueles alunos que não foram adequadamente alfabetizados na época correta, a taxa de analfabetismo de Pernambuco não será reduzida conforme as metas do PPA.

Dentro do Programa Estadual de Alfabetização existe um programa específico para correção do fluxo escolar, o **Se Liga Pernambuco** que iniciou suas atividades em fevereiro de 2003, mas só foi instituído em 28/05/2003, com atuação em 48 municípios que aderiram ao programa de forma voluntária. Embora focado nos municípios, as escolas estaduais dos municípios que aderiram ao programa e que possuíam ensino fundamental também foram contempladas.

A constatação da necessidade e oportunidade de execução deste programa especial foi obtida através de um diagnóstico, que concluiu que 45% dos alunos de toda a rede de ensino fundamental do Estado apresentavam distorção idade-série e que, dentre estes, 40% não eram alfabetizados.

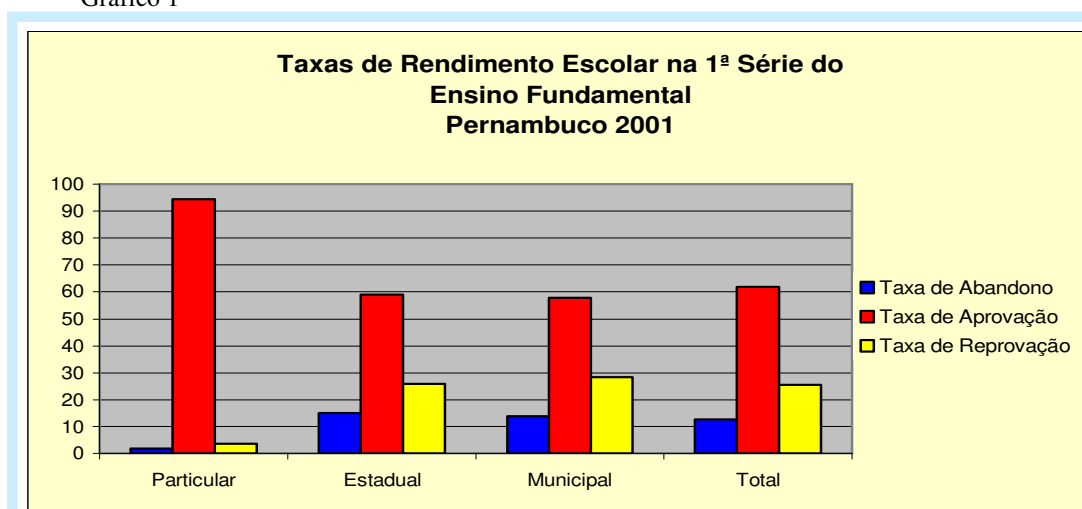
A adesão dos municípios aumentou em 2004, passando de 48 para 118, aparentemente por uma melhor divulgação e pelos bons resultados alcançados no ano anterior.

Visando a assegurar a alfabetização nas séries iniciais, o **Projeto Alfabetizar com Sucesso** começou a operar em agosto de 2003, focado nas escolas estaduais que atendem ao ensino fundamental e, a partir de 2005, pretende atender algumas escolas municipais. No exercício atual, o número de escolas atendidas pelo programa é de 563 .

A partir de dados das taxas de abandono, aprovação e reprovação nas primeiras séries do ensino fundamental em Pernambuco, referentes aos exercícios de 2001 e 2002, obteve-se uma visão do problema a ser enfrentado, o que justificou a existência do projeto, segundo opinião das responsáveis à época da auditoria.

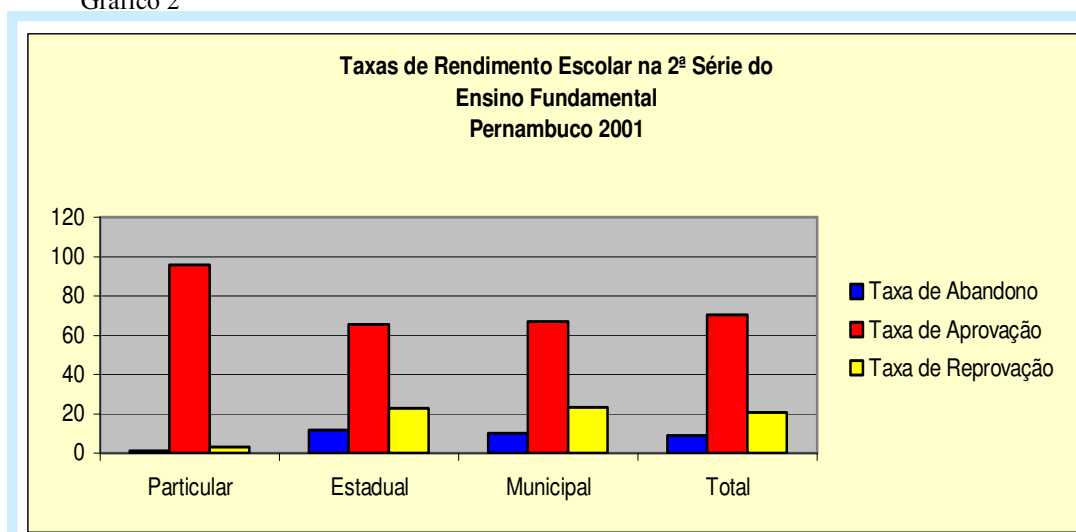
Observe-se nos gráficos 1 e 2 a situação encontrada:

Gráfico 1



Fonte: SEDUC

Gráfico 2



Fonte: SEDUC

Considerando apenas a informação referente ao âmbito estadual e municipal, cujas taxas são muito semelhantes, pode-se perceber que os percentuais de aprovação, na segunda série, giram em torno de 65%. O problema é que muitos alunos passam para a terceira série sem estarem devidamente alfabetizados.

Desta forma o Programa Estadual de Alfabetização surgiu para reverter esta situação nada confortável, que gera uma imagem muito negativa para o Estado e para seus cidadãos.

2.2. OBJETIVOS E METAS

O Programa Estadual de Alfabetização é um programa “guarda-chuva”, pois abriga em sua estrutura programas autônomos, os quais deveriam ser articulados, com finalidades, produtos e metas específicos, mas todos direcionados para o mesmo objetivo.

O objetivo do Programa Estadual de Alfabetização é erradicar o analfabetismo no Estado e com meta definida de redução da taxa de analfabetismo de 24% para 15% dos jovens acima de 15 anos de idade, de 2004 a 2007.

Os programas autônomos que o integram e suas respectivas ações apresentam os seguintes objetivos e finalidades:

Programa Correção do Fluxo Escolar – Se Liga Pernambuco:

Objetivo do Programa: Promover a correção do fluxo escolar de alunos da 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental através da Alfabetização

Ação 1 - Capacitação de Educadores :

Finalidade da Ação: Preparar técnicos, professores, supervisores e coordenadores para atuarem no desenvolvimento do Programa.

Ação 2 - Produção, Impressão e Distribuição de Material Gráfico e de Divulgação do Programa:

Finalidade da Ação: Viabilizar o acompanhamento e monitoramento do Programa, através dos formulários específicos e divulgar o Programa no âmbito estadual e nacional.

Ação 3 - Garantia de Condições Materiais para o Desenvolvimento do Programa:

Finalidade da Ação: Subsidiar o trabalho pedagógico, garantindo material de apoio aos professores e alunos.

Ação 4 - Gerenciamento, Controle e Acompanhamento das Ações do Programa:

Finalidade da Ação: Garantir o monitoramento e a qualidade da prestação das informações gerenciais.

Programa Alfabetização de Pernambuco:

Objetivo do Programa: Universalizar a oferta de oportunidades de alfabetização para crianças, jovens e adultos.

Ação 1 – Projeto Alfabetização Cidadã:

Finalidade da Ação: Desenvolver/Implementar estratégias de alfabetização para jovens e adultos de 15 a 24 anos, que estão fora da escola.

Ação 2 – Projeto Alfabetizar com Sucesso (cód.1054):

Finalidade da Ação: Assegurar a melhoria do processo de alfabetização de alunos da 1ª e 2ª série do Ensino Fundamental da Rede Estadual de Ensino.

2.3. ANÁLISE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

O Programa Estadual de Alfabetização é composto de 06 projetos com previsões orçamentárias na LOA de 2004 conforme abaixo relacionadas:

Tabela 4. Previsão e Execução orçamentárias por ações

PROJETO	LOA 2004 R\$	CRÉDITOS ADICIONAIS R\$	CRÉDITO DISPONÍVEL R\$	DESPESA A LIQUIDAR R\$	DESPESA LIQUIDADA R\$
Alfabetização Cidadã – cód. 1053	4.600.000,00	-	4.600.000,00	0,00	0,00
Alfabetizar com Sucesso- cód. 1054	4.350.000,00	-	1.785.911,42	253.383,24	2.310.705,34
Se Liga – cód. 1057	610.000,00	800.000,00	63.848,54	1.051.190,00	294.961,46
Se Liga – cód. 1085	155.000,00	-	147.100,00	0,00	7.900,00
Se Liga – cód. 1088	585.000,00	450.000,00	905.793,80	112.120,70	17.085,50
Se Liga – cód. 1089	650.000,00	(450.000,00)	106.313,54	90.686,46	3.000,00
TOTAL	10.950.000,00	800.000,00	7.608.967,30	1.507.380,40	2.633.652,30

Fonte: SIAFEM 16/06/04

De acordo com a consulta feita no SIAFEM em 06/10/2004, essa era a posição até o mês de setembro:

Tabela 5. Demonstração das Despesas Autorizadas por Projeto e Atividade - Dotação

PROJETO/ATIVIDADE	CRÉDITO AUTORIZADO	SUPLEMENTAÇÃO	CRÉDITO ANTECIPADO
1053	2.300.000,00	0,00	0,00
1054	4.956.000,00	606.000,00	0,00
1057	1.510.000,00	900.000,00	0,00
1085	214.000,00	59.000,00	0,00
1088	976.000,00	450.000,00	0,00
1089	200.000,00	0,00	0,00

Fonte: SIAFEM 06/10/04

Tabela 6. Demonstração da Execução da Despesa por Projeto/Atividade

PROJETO/ATIVIDADE	CRÉDITO DISPONÍVEL	DESPESA A LIQUIDAR	DESPESA LIQUIDADA
1053	2.286.282,70	0,00	13.717,30
1054	1.853.867,59	51.565,76	3.050.566,65
1057	83.109,00	183.550,40	1.243.340,60
1085	6.396,08	38.380,45	169.223,47
1088	312.121,80	289.089,00	374.789,20
1089	6.027,24	52.686,46	141.286,30

Fonte: SIAFEM 06/10/04

Em 2002 o Programa Estadual de Alfabetização ainda não existia. Portanto, não havia previsão orçamentária na LOA/2003, para suas diversas ações. Por isso, em 2003, não foram efetuados gastos com esses projetos em suas rubricas específicas e os dispêndios foram efetuados através dos recursos oriundos de outros programas do Ensino Fundamental.

Segundo informações dos responsáveis pelas diversas ações do Programa Estadual de Alfabetização, a execução financeira vem se realizando conforme previsto. Com relação ao projeto Alfabetização Cidadã, não houve execução orçamentária até junho/2004, vide tabela 4 e conforme a tabela 6 houve execução em um montante de apenas R\$ 13.717,30 até setembro/2004.

2.4. ANÁLISE DAS METAS FÍSICAS

Os programas e projetos do Programa Estadual de Alfabetização apresentam metas físicas definidas no PPA 2004-2007 conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 7. Metas físicas por projeto

PROJETO	PRODUTO	UNIDADE DE MEDIDA	META 2004	META 2005-2007
Alfabetização Cidadã	Jovem e adulto alfabetizado	Unidade	46.000	137.600
Alfabetizar com Sucesso	Aluno alfabetizado	Unidade	43.500	130.000
Se Liga – cód. 1057	Educador capacitado	Unidade	6.100	21.700
Se Liga – cód. 1085	Exemplar distribuído	Milhar	2.500	7.500
Se Liga – cód. 1088	Garantia concedida	Unidade	20	60
Se Liga – cód. 1089	Monitoramento realizado	Unidade	20	60

Fonte: PPA 2004-2007

Em entrevista com a gerente do **Programa Se Liga Pernambuco**, foi informado que, embora haja controle das metas físicas das ações integrantes do programa, elas não estão dimensionadas conforme definição no PPA (2004-2007). Por exemplo: No PPA, consta como meta a capacitação de 6100 pessoas no produto “Educador capacitado”. Na realidade, o número de pessoas capacitadas foi de 2.221, em 2004, as quais participaram de diversos treinamentos durante o ano. A gerente considera que se um mesmo servidor participar, por exemplo, de 3 capacitações, este fato será considerado como equivalente a 3 educadores capacitados para aferição da meta de 6.100, fato que não está explícito no PPA.

Por outro lado, no SE LIGA, há um controle da meta física, que é o atingimento de 100% de alfabetização dos alunos incluídos no programa, o que de fato é mais relevante. Percebe-se então um maior cuidado com as metas do programa em detrimento das metas das ações.

Tal procedimento faz sentido, tendo em vista que a quantidade de alunos, professores, livros, materiais didáticos e outros, que influenciam diretamente na meta das

ações, variam proporcionalmente à adesão dos municípios, que é voluntária. Como exemplo, o município do Cabo de Santo Agostinho a princípio aderiu ao programa, mas ao verificar depois que este era muito semelhante ao seu programa municipal de alfabetização, desistiu, retirando 9.000 alunos e respectivos professores das estatísticas do Se Liga Pernambuco.

Este programa apresenta um sistema de acompanhamento e monitoramento dos resultados de cada turma, através de ficha de controle da presença dos alunos em sala de aula, assiduidade dos professores, bem como a quantidade de livros lidos por cada aluno. Dessa forma o atingimento das metas do programa fica praticamente assegurado, uma vez que ao longo do ano o professor pode intervir de forma mais objetiva de forma estimular os alunos mais necessitados. O programa tem duração de 01 ano letivo, findo o qual espera-se que o aluno esteja alfabetizado.

Relatório semestral elaborado em abril/2004 apresenta a evolução mensal do nível de alfabetização, de maio a dezembro/2003. O resultado da avaliação apresenta um índice de alfabetização de 81% e apenas 3,9% de abandono escolar (o abandono na rede regular de ensino é de 13,3% em Pernambuco). A obtenção deste resultado é fruto de avaliação externa amostral realizada pela Fundação Carlos Chagas e do monitoramento e avaliação do desempenho dos alunos efetuados pela equipe do Instituto Ayrton Senna.

Apesar dos resultados obtidos, é necessário que se faça, também, um controle mais acurado das metas físicas das ações supracitadas do Programa Se Liga Pernambuco, de acordo com o PPA, que é o instrumento de planejamento, por excelência.

O Projeto Alfabetizar com Sucesso, por sua vez, é desenvolvido no 1º ciclo do ensino fundamental, que possui 2 etapas:

- Na 1ª etapa, correspondente à 1ª série do ensino fundamental, é aplicado um pré-teste nos alunos ainda no 1º semestre do ano letivo com o objetivo de avaliar o real nível de conhecimento de cada aluno. A partir dos resultados o professor faz seu planejamento para que no final do ano o aluno atinja as metas desejadas. No final do 2º semestre é aplicada uma nova avaliação denominada pós-teste. Não há reprovação ao final da 1ª etapa;
- Na 2ª etapa, correspondente à 2ª série do ensino fundamental, todo o planejamento do professor será realizado com base nos resultados obtidos no pós-teste aplicado na 1ª etapa. Vale salientar que o professor deveria acompanhar o aluno na 1ª e na 2ª série, ou seja, ele deveria ser responsável por todo o ciclo de alfabetização do aluno. Nesta etapa o projeto só será avaliado ao final do ano letivo através do SAEPE, não havendo, portanto, uma avaliação parcial ao longo desta etapa. Após essa etapa, espera-se que o aluno esteja alfabetizado.

A meta do Projeto no PPA, de 43.500 alunos alfabetizados ao final da 2ª série em 2004, está comprometida, tendo em vista que o programa tem apenas 27.203 alunos matriculados na 2ª série. Como existe, ainda, a possibilidade de alguns desses alunos não

serem alfabetizados, fato que será apurado apenas em novembro/2004, tal meta provavelmente ficará ainda mais prejudicada.

2.5. DESENHO DO PROGRAMA ESTADUAL DE ALFABETIZAÇÃO

Em sua concepção, o **Programa Estadual de Alfabetização** apresenta o seguinte desenho:

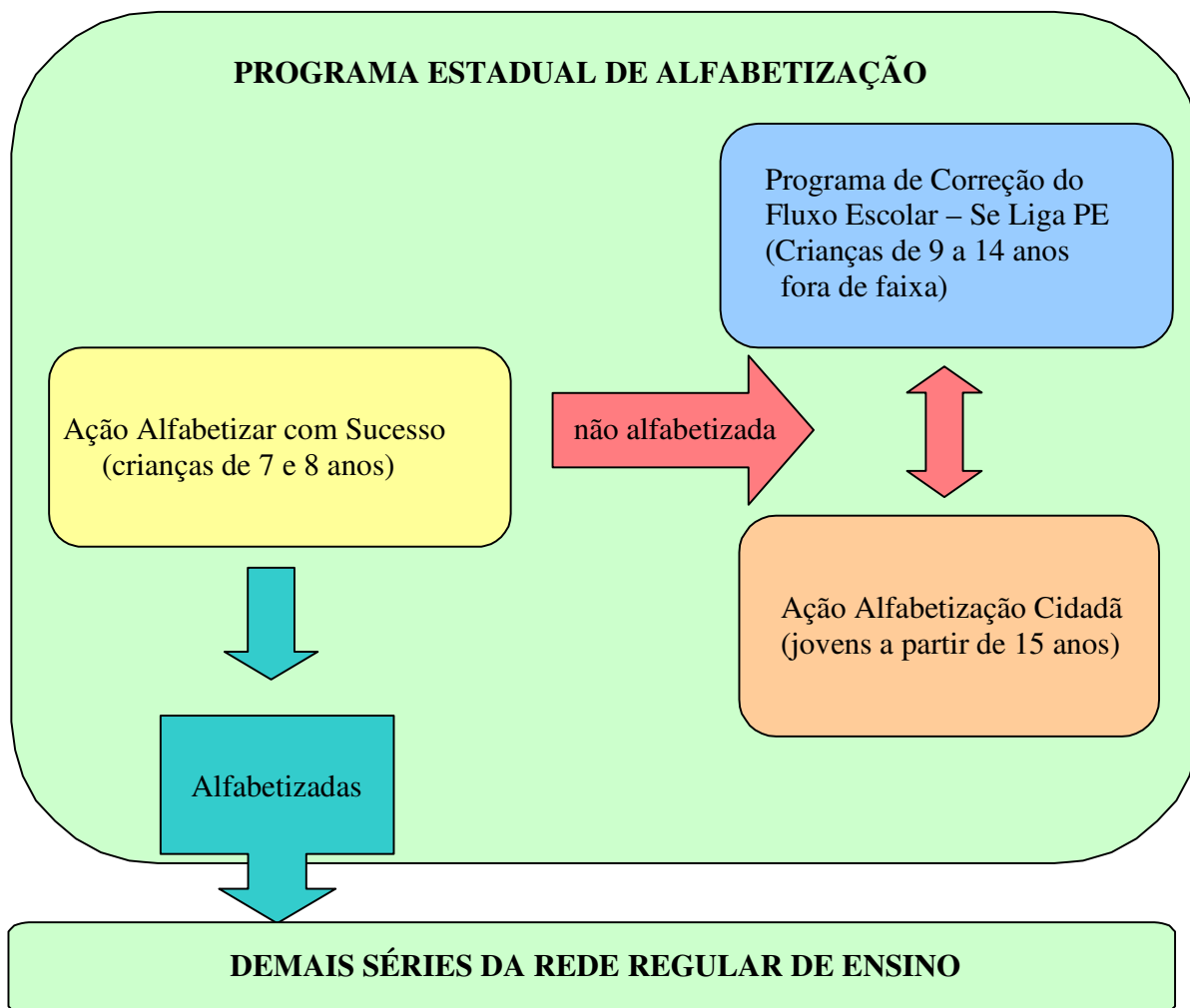
a) Programa Alfabetização de Pernambuco, que pretende:

- Melhorar o processo de alfabetização das 1ª e 2ª séries do ensino fundamental da Rede Estadual de Ensino, atendendo crianças de 7 e 8 anos, garantindo que não prossigam para as séries subsequentes sem estarem alfabetizadas (Projeto Alfabetizar com Sucesso);
- Desenvolver e implementar estratégias de alfabetização para jovens e adultos, entre 15 e 24 anos, que estão fora da escola (Projeto Alfabetização Cidadã);
- Universalizar as oportunidades de alfabetização para crianças, jovens e adultos, como resultado dos dois projetos citados.

b) Programa de Correção do Fluxo Escolar – Se Liga Pernambuco, que pretende

- Garantir a alfabetização daqueles alunos de 9 a 14 anos de idade, que não foram devidamente alfabetizados nas séries iniciais e que apresentam distorção idade-série nas séries posteriores do ensino fundamental;
- Promover a aceleração dos referidos alunos, depois de devidamente alfabetizados pelo programa.

A figura a seguir proporciona um melhor entendimento da lógica do desenho do Programa Estadual de Alfabetização:



Como se pode perceber, a **Ação Alfabetizar com Sucesso** pretende atender às crianças de 7 e 8 anos matriculadas no primeiro ciclo do Ensino Fundamental, assegurando a melhoria o processo de alfabetização e evitando assim que tais alunos cheguem à terceira série sem estarem alfabetizados. Mas caso isso ocorra, os demais Programas/Ações irão atendê-los, dependendo da sua faixa etária e situação escolar.

Já o **Programa SE LIGA PERNAMBUCO** (nome de fantasia) visa à alfabetização de alunos de 9 a 14 anos com distorção idade-série, matriculados nas séries iniciais do ensino fundamental, que são reinseridos em turmas especialmente constituídas para alfabetizá-los. Por exemplo: alunos de 12 anos matriculados até a 4ª série e identificados como não alfabetizados são extraídos da sua turma original e incluídos em turma especial do SE LIGA PERNAMBUCO. Uma vez alfabetizados, são tomadas outras providências no sentido de reintegrá-los ao ensino regular, ou seja, para levá-los à série correspondente à sua idade, corrigindo assim a distorção inicialmente identificada.

Tais providências se dão em outro programa: o Acelera Pernambuco, que não é objeto da presente auditoria, tendo em vista que, para o aluno ser atendido por ele, tem que estar alfabetizado.

A **Ação Alfabetização Cidadã**, por sua vez pretende alfabetizar os jovens e adultos de 15 até 24 anos, que estão fora da escola, fechando assim o ciclo de alfabetização.

É importante salientar que a situação desejável seria a progressiva alfabetização e inclusão das crianças de 9 a 14 anos com distorção idade-série, no fluxo normal do ensino fundamental e a criação das condições necessárias para que nenhuma criança de 7 e 8 anos chegasse à terceira série sem estar alfabetizada. Alcançada esta situação o Estado poderia concentrar esforços para atrair aqueles jovens e adultos que não freqüentaram ou se afastaram da escola e não tiveram a oportunidade de serem alfabetizados.

Para tanto, a **Ação Alfabetizar com Sucesso** exerce papel fundamental, uma vez que garantindo que todo aluno de 7 e 8 anos seja alfabetizado até a segunda série, não haveria, por falta de alfabetização, distorção idade-série nas séries subseqüentes e abandono da escola. Desta forma, haveria uma gradual extinção do **Programa de Correção do Fluxo Escolar – Se Liga Pernambuco** e da **Ação Alfabetização Cidadã**, por falta de público, o que neste caso seria uma situação extremamente positiva para o Estado.

2.6. RESPONSÁVEIS E COMPETÊNCIAS

O **Programa Correção do Fluxo Escolar – Se Liga Pernambuco** possui autonomia no âmbito do Programa Estadual de Alfabetização e tem como gerente a professora Maria Edenise Galindo Gomes, nomeada conforme dispõe o Decreto Estadual nº 25.509 de 28/05/2003 que instituiu o referido programa.

O **Programa Alfabetização de Pernambuco** não possui a figura específica do gerente, uma vez que não foi instituído por Decreto, mas contou com a Secretária Executiva de Desenvolvimento da Educação, professora Lúcia Maria Lins Browne Rêgo, e, a partir de maio de 2004, com a professora Maria do Socorro Carlos de Sá, responsável pela ação Alfabetizar com Sucesso. Como esse projeto é uma ação do ensino fundamental, a professora Lair Levi Buarque, à época Gerente de Política Educacional, também era responsável pelas decisões tomadas em conjunto com a professora Socorro Sá.

No mês de outubro/2004 o grupo responsável pelo Programa Alfabetização de Pernambuco pediu exoneração, a qual foi aceita pelo Secretário de Educação e Cultura, que nomeou uma nova equipe. A professora Sara de Oliveira Silva Lima substituiu a professora Lúcia Maria Lins Browne Rêgo, a professora Rosa Maria Rodrigues Silva substituiu a professora Lair Levi Buarque e a professora Edilene Soares das Neves substituiu a professora Maria do Socorro Carlos de Sá.

2.7. RELEVÂNCIA

Durante o período de 2000 a 2003, o Estado de Pernambuco obteve grandes avanços no que tange à logística e infra-estrutura (especialmente estradas), porém o desenvolvimento educacional, fundamental para a incorporação da população no novo padrão de crescimento econômico, não avançou na mesma velocidade.

Pesquisa recentemente realizada pela Fundação Getúlio Vargas (MAPA DO FIM DA FOME II), baseada no Censo de 2000, divulgada no dia 16 de abril de 2004, alerta para a estreita relação entre pobreza e falta de escolaridade, bem como a relação entre taxa de desemprego e baixa qualificação de mão-de-obra, consequência da pouca escolaridade.

Chama a atenção o fato de que 30% da população em Pernambuco, contra 25% no Brasil, nunca foi à escola ou no máximo estudou um ano.

O Governo do Estado, em seu Plano Plurianual (2004-2007), apresenta a educação como prioridade em termos estratégicos, por considerá-la base para a **inclusão social**, afirmando ainda que os investimentos deverão priorizar a redução do analfabetismo e o aumento da escolaridade dos pernambucanos.

Considerando que a avaliação de programas governamentais com foco na redução das desigualdades sociais é um dos principais objetivos do Projeto CERDS, em sua fase II, podemos afirmar, diante do exposto, que a avaliação do **Programa Estadual de Alfabetização** é extremamente relevante e oportuna.

2.8. INDICADORES DE DESEMPENHO

A equipe de auditoria verificou que Programa Estadual de Alfabetização dispõe dos seguintes indicadores de desempenho, conforme tabela a seguir:

Tabela 8. Indicadores de desempenho

Descrição do Indicador	Programa/Projeto
Taxa de abandono	Alfabetizar com sucesso e Se Liga Pernambuco
Taxa de reprovação	Alfabetizar com sucesso e Se Liga Pernambuco
Taxa de aprovação	Alfabetizar com sucesso e Se Liga Pernambuco
Frequência dos alunos	Se Liga Pernambuco
Frequência dos professores	Se Liga Pernambuco
Taxa de livros lidos	Se Liga Pernambuco
Taxa de “para casa” não feitos	Se Liga Pernambuco

Fonte: SEDUC

Vale salientar que, os atuais indicadores do Projeto Alfabetizar com Sucesso não são suficientes para fornecer informações necessárias à tomada de decisões pela equipe responsável. Em vista disso, foram desenvolvidos outros indicadores a serem descritos neste relatório.

3. FORMAÇÃO DOS PROFESSORES

Uma das características do Projeto Alfabetizar com Sucesso é a formação continuada dos professores, que consiste na realização de reuniões de formação quinzenais, de um dia inteiro, onde são apresentadas técnicas pedagógicas, discutidos os problemas de sala de aula surgidos na quinzena e avaliado o andamento do Projeto. Os responsáveis pela capacitação são os Formadores, que também efetuam visitas às escolas para o acompanhamento das aulas e dos professores.

Pesquisa realizada junto aos professores da 2ª Etapa das GEREs visitadas apontam para um alto índice de aprovação das formações por parte dos professores : 94% afirmaram que as formações contribuíram muito para o aperfeiçoamento de suas aulas e 5% entenderam que contribuíram um pouco. Esse resultado demonstra a qualidade e a importância das formações para o Projeto.

3.1. TEMPO DE FORMAÇÃO

A equipe gestora do Projeto Alfabetizar com Sucesso faz um monitoramento amostral do tempo de formação dos professores do Projeto (encontros quinzenais). Foi verificado que em algumas GEREs, especialmente as da Região Metropolitana do Recife-RMR, os treinamentos têm sido realizados somente em um dos períodos (manhã ou tarde).

É necessário que a SEDUC realize um levantamento para verificar em quais GEREs esta situação está acontecendo e quais os motivos do não cumprimento da carga horária, regularizando as formações nas GEREs onde esteja ocorrendo tal fato.

3.2. VISITAS DE ACOMPANHAMENTO

Uma das principais atribuições dos Formadores no Projeto Alfabetizar com Sucesso é realizar visitas periódicas para efetuar o acompanhamento dos professores em sala de aula, de forma a verificar a aplicação da metodologia do Projeto e as dificuldades encontradas no dia a dia do professor. Foi verificado, porém, que o número de visitas realizado é baixo, mesmo porque o número de formadores não é suficiente para realizar um número maior de visitas.

Os resultados da pesquisa de campo apresentados na tabela a seguir demonstram a quantidade de visitas do formador aos professores durante o ano de 2004:

Tabela 9. Número de visitas do formador

Número de visitas do formador	Frequência
De 1 a 4	62%
De 5 a 8	28%
9 ou mais	6%
Não resposta	4%

Fonte: Pesquisa de campo

Conforme podemos observar, 62% dos professores receberam de 1 a 4 visitas no ano. Esse limitado número de visitas deve-se, em parte, à elevada relação professor/formador. Pesquisa realizada junto aos formadores do Projeto indicam que 76% desses têm sob sua responsabilidade 20 ou mais professores, impossibilitando que haja um número maior de visitas.

Também foi observado que não há uma definição de critérios utilizados para selecionar os professores/escolas a serem priorizadas pelos formadores nas suas visitas de acompanhamento. É necessário que a SEDUC defina e normatize esses critérios a fim de proporcionar atendimento equitativo nas visitas de acompanhamento aos professores do Projeto Alfabetizar com Sucesso.

Outro caso verificado foi a existência de escolas na RMR localizadas em áreas de risco que não são visitadas pelos formadores por medo de assaltos. Nesses casos, é recomendável que a SEDUC faça um levantamento das escolas com esse tipo de risco e as visitas que não forem realizadas sejam substituídas por capacitações especiais em grupos menores, a serem realizadas nas GEREs ou em outro local apropriado.

3.3. PRESENÇA DE PROFESSORES NÃO EFETIVOS

Verificou-se que um grande contingente de professores do Projeto Alfabetizar com Sucesso não são efetivos, ou seja, são contratados temporariamente. Esses professores estão recebendo a formação, mas não continuarão no Projeto após o fim do contrato, saindo, muitas vezes para a rede pública municipal ou privada. Desta forma, o Estado está investindo tempo e dinheiro na formação de professores alfabetizadores que não constituirão, efetivamente, a sua rede de alfabetizadores. Vale salientar que há escolas onde todos os professores participantes do Projeto são contratados temporariamente, de forma que, ao saírem, a escola fica sem informação sobre a metodologia do Projeto.

Recomenda-se que o Estado efetue um levantamento completo do perfil dos professores do Projeto de forma que os seus recursos sejam utilizados para criar uma equipe realmente estruturadora. Vide item 8.2. deste relatório.

3.4. SUBSTITUIÇÃO DOS PROFESSORES EM FORMAÇÃO

Quinzenalmente, os professores do Projeto se ausentam das salas de aula, ao se deslocarem para receber as aulas de formação. Nesses dias, várias situações podem acontecer:

Nos municípios que possuem escolas do Ensino Normal Médio, as escolas tentam substituir os professores por alunos do Normal Médio (Magistério), que precisam estagiar para receberem a graduação. O problema é que esses alunos, para ter uma formação completa, precisam estagiar em diversos níveis e não somente na alfabetização. Além disso, muitas vezes, não querem participar do Projeto, provavelmente, por não receberem qualquer remuneração.

Nos municípios em que não há escolas de Normal Médio são utilizados os professores estagiários encarregados de dar suporte nos impedimentos dos titulares, porém esses não existem em número suficiente e também são utilizados para substituições de professores de todas as demais séries da escola em casos de faltas e afastamentos por licenças. Nesses casos, a escola utiliza outro servidor disponível, como o bibliotecário.

Na realidade, ao faltarem as aulas para participar das formações, os professores têm, como opção mais freqüente, duas situações problemáticas que precisam ser resolvidas. A primeira opção é repor as aulas, o que não faz sentido, visto que a formação é parte do trabalho. A segunda opção é pagar alguém para substituí-los, com recursos próprios, o que vem ocorrendo significativamente. Esta situação é fortemente desmotivadora, pois a responsabilidade de providenciar substitutos para os professores em formação é da Secretaria de Educação e não pode ser atribuída ao professor, tendo em vista que a sua presença nas formações é um pressuposto básico para participar do Projeto.

Vale salientar que em muitos casos nenhuma dessas soluções é implementada e os alunos ficam sem aula, o que tem provocado reclamações dos pais, além de comprometer o Projeto.

Dessa forma recomendamos que seja feito um levantamento, em todas as GEREs, dos casos onde ocorrem tais distorções, elaborando um plano para atendimento desta contingência, a fim de não prejudicar a participação dos professores nas formações e para que os alunos não fiquem sem aulas, comprometendo a eficácia do Projeto.

4. MONITORAMENTO E CONTROLE

O Projeto Alfabetizar com Sucesso embora possua em sua concepção a idéia de avaliar o desempenho de seus alunos na 1ª e 2ª etapas e possua alguns indicadores de desempenho, não dispõe de mecanismos de controle e monitoramento mais acurados que permitam a obtenção de informações suficientes para a tomada de decisões.

Assim, informações sobre freqüência de alunos e professores, número de alunos matriculados e número real de alunos em sala de aula e carga horária de aulas ministradas pelos professores, não estão disponíveis de forma detalhada e tempestiva para a equipe de gestores do projeto.

4.1. INDICADORES DE DESEMPENHO

O Projeto Alfabetizar com Sucesso não conta com um sistema de indicadores de desempenho capaz de acompanhar os resultados de seus principais produtos.

Os três indicadores já existentes, conforme mencionado no capítulo 2, embora necessários, não são suficientes para apresentar à equipe gestora um quadro do desempenho do projeto.

A partir da aplicação da técnica “Mapa de Produtos” identificaram-se os produtos críticos do Projeto Alfabetizar com Sucesso. Dessa forma foram desenvolvidos junto à equipe gestora, indicadores de desempenho com a finalidade de aferir os resultados alcançados pelo Projeto, pretendendo-se utilizá-los quando do monitoramento do Programa.

A equipe responsável pelo Projeto Alfabetizar com Sucesso, em conjunto com a equipe de auditoria, desenvolveu os seguintes indicadores de desempenho:

Quanto ao Professor Capacitado:

nº total de ausências dos professores por semestre/nº de comparecimentos programados para o semestre.

nº de alunos aprovados por avaliação externa (SAEPE)/nº de alunos aprovados pelos professores.

Quanto ao Professor Acompanhado:

nº de turmas visitadas por mês/total de turmas do formador.

Quanto à Criança presente em sala:

nº de alunos com mais de cinco faltas/ mês

nº de famílias dos alunos faltosos contactadas pela escola/nº de alunos com mais de cinco faltas por mês

Quanto às Aulas Ministradas:

nº de dias por bimestre que a turma ficou sem aula/nº de dias letivos previstos por bimestre

nº de dias acumulados, no período, em que a turma ficou sem aula/nº de dias definidos para o ano letivo.

nº de dias de afastamento oficial do professor por bimestre/nº de dias previstos por bimestre

nº de turmas de 2ª etapa com o mesmo professor da 1ª etapa/total de turmas

Desta forma recomendamos à Secretaria de Educação e Cultura de Pernambuco:

A adoção gradativa dos indicadores de desempenho desenvolvidos pela equipe responsável pelo Projeto Alfabetizar com Sucesso junto a esta equipe de auditoria, bem como a definição de um fluxo de informações que permita a obtenção dos respectivos dados;

A sensibilização dos diretores quanto à importância de sua participação neste processo de monitoramento e controle, tendo em vista que as informações referentes ao desempenho dos professores e alunos de sua escola são de sua responsabilidade;

A definição, através de norma, das atribuições de todos os atores responsáveis pelo sistema de informações que alimentará os indicadores de desempenho;

Elaboração dos documentos e formulários necessários ao exercício das atividades de monitoramento e controle em suas diversas etapas;

A adoção de sistema de informática para o Projeto Alfabetizar com Sucesso, a fim de monitorar suas diversas atividades, bem como alimentar os indicadores elaborados para aferição de desempenho, garantindo assim a disponibilidade de informações em tempo hábil.

Uma vez implementados, estes indicadores permitirão um acompanhamento efetivo dos resultados relacionados aos principais produtos do projeto e, dessa forma, garantirão o fornecimento de informações que darão respaldo à tomada de decisões.

4.2. NÚMERO DE ALUNOS MATRICULADOS X NÚMERO REAL DE ALUNOS

Anualmente, os alunos do Projeto Alfabetizar com Sucesso são pré-testados na 1ª etapa, de forma a verificar o seu nível inicial de aprendizagem.

Verificou-se, em todas as GEREs, a existência de uma grande discrepância entre o nº de alunos matriculados e os pré-testados, tanto os da 1ª etapa em 2003 quanto os de 2004. Os dados a seguir referem-se ao pré-teste realizado na 1ª etapa de 2004.

Tabela 10. Comparação entre número de alunos matriculados e pré-testados, por GERE

GERE	Matriculados	Pré-testados	% Pré-testados / Matriculados
Agreste Centro Norte (Caruaru)	2.725	2.316	85,0%
Agreste Meridional (Garanhuns)	1.788	1.252	70,0%
Litoral Sul (Barreiros)	385	250	64,9%
Mata Centro (Vitória de Santo Antão)	998	724	72,5%
Mata Norte (Nazaré da Mata)	1.621	1.222	75,4%
Mata Sul (Palmares)	487	344	70,6%
Metropolitano Norte	2.485	1.572	63,3%
Metropolitano Sul	2.528	1.704	67,4%
Recife Norte	1.064	729	68,5%
Recife Sul	1.747	1.184	67,8%
Sertão Central (Salgueiro)	805	637	79,1%
Sertão do Alto Pajeu (Afogados da Ingazeira)	1.171	965	82,4%
Sertão do Araripe (Araripina)	124	111	89,5%
Sertão do Moxotó Ipanema (Arcoverde)	1.577	1.046	66,3%
Sertão do Submédio São Francisco (Floresta)	573	405	70,7%
Sertão Médio São Francisco (Petrolina)	2.921	2.279	78,0%
Vale do Capibaribe (Limoeiro)	908	674	74,2%
Total	23.907	17.414	72,8%

Fonte: SEDUC

Também foi verificada diferença entre os dados do cadastro da SEDUC e o Censo escolar do IBGE (INEP). Na realidade, o problema de inconsistência entre o nº de alunos matriculados e os que efetivamente estão em sala de aula não ocorre exclusivamente com as séries do Projeto Alfabetizar com Sucesso sendo generalizado em toda a rede pública estadual. A discrepância ocorre porque o nº de alunos matriculados é considerado a partir dos dados iniciais de matrícula, não sendo consideradas as seguintes situações:

a) Os pais efetuam matrículas em mais de uma escola para garantir vaga, escolhendo depois uma delas e ficando a outra vaga em aberto; na RMR, segundo entrevistas com os chefes de GEREs, os alunos são cadastrados em escolas estaduais e municipais, mas preferem continuar nas escolas da Prefeitura, pois estas oferecem melhores condições para os alunos, como por exemplo fardamento, merenda, mais facilidades para receber o bolsa escola/família;

b) A matrícula para os alunos antigos é renovada automaticamente e os pais não são obrigados a assinar termo de renovação, entretanto, há alunos que não voltam à escola. Nesses casos, as faltas são registradas pelos professores, mas o aluno não pode ser considerado desistente, pois se considera que ele tem o direito de voltar a qualquer momento. Assim, ele consta erroneamente na lista dos matriculados;

c) Alunos matriculados desistem por motivo de mudança de bairro ou cidade, sem comunicar a mudança;

d) Outros tipos de evasão escolar.

Além disso, foram apontados alguns fatores que poderiam propiciar a falta de interesse de alguns segmentos na obtenção do número real de alunos:

- A quantidade de recursos estaduais e federais repassados para as escolas é proporcional ao nº de alunos;
- Havia prof^{os} que estavam sem turma, por motivos diversos, e foram criadas turmas de alfabetização para estes.
- A gratificação de Diretoria é proporcional ao nº de alunos / porte da escola;
- A contratação de professores temporários é proporcional ao nº de alunos matriculados.

A divergência entre o número de alunos matriculados e o número real de alunos provoca diversos problemas para a SEDUC, como por exemplo:

- Erros no planejamento dos Projetos e Programas educacionais, já que diversos fatores levam em consideração o nº de alunos, que está superdimensionado.
- Custos desnecessários com a compra de livros e material didático para os alunos;
- Custos desnecessários na confecção de pré e pós-testes para avaliação dos alunos;
- Cálculo errôneo na distribuição da merenda escolar.

Diante dos fatos elencados, recomenda-se a SEDUC que:

Efetue um levantamento sobre a situação de matrícula no Estado, inclusive os dados reais, para determinar as causas da diferença, que provoca erros de planejamento em todas as suas atividades.

Confronte os dados das escolas estaduais e municipais para verificar as diferenças na Região Metropolitana do Recife.

Elimine do Cadastro de alunos matriculados aqueles que não confirmaram matrícula apresentando a documentação na escola.

Faça um mapeamento para verificar a capacidade instalada das escolas, ou seja, o quantitativo de alunos que cada uma pode receber. Para o caso de compras cuja licitação seja iniciada antes da conclusão do processo de matrícula, faça uma estimativa do número real de alunos por escola e do índice de evasão. Essa medida possibilitará que os processos licitatórios sejam concluídos em tempo hábil, de forma a não comprometer as atividades escolares. Para a distribuição, utilize dados mais exatos, caso já estejam disponíveis.

A SEDUC criou um formulário para ser preenchido pelos professores contendo a Relação de alunos do Projeto Alfabetizar com Sucesso que foram testados. Essa Relação verifica os que faltaram no dia do teste, os transferidos, os desistentes, ou que nunca compareceram e os que se recusaram a fazer o teste. É necessário que este quadro seja efetivamente utilizado por todos os professores do Projeto e que a Gerência de Avaliação da SEDUC utilize tais formulários para identificar as causas das divergências.

4.3. PERIODICIDADE DAS AVALIAÇÕES DE DESEMPENHO DOS ALUNOS

Para que seja avaliado o nível de alfabetização, os alunos do Projeto Alfabetizar com Sucesso são submetidos aos seguintes testes:

Na 1ª etapa, o aluno faz um pré-teste no primeiro semestre da e um pós-teste ao final do segundo semestre. Considerando que não há reprovação da 1ª para a 2ª etapa, alguns desses alunos devem requerer uma atenção especial para suprir as suas deficiências e assim garantir que ele também esteja alfabetizado ao final da 2ª etapa.

Na 2ª etapa, entretanto, o aluno só é testado ao final do ano e dessa forma não haverá mais tempo para intervir em sua alfabetização.

Diante do exposto recomendamos que se promova uma avaliação simples ao final do 1º semestre, com as crianças da 2ª etapa que obtiveram desempenho menos favorável (pré-silábicos) no pós-teste da 1ª etapa e que se criem normas que garantam o acompanhamento pelos formadores de forma especial aos referidos alunos, definindo as atribuições das diversas instâncias responsáveis pelos resultados finais (Gestor da Gere, da escola e professor).

Desta forma diminui-se o risco de o aluno chegar à terceira série sem estar devidamente alfabetizado, conforme os próprios critérios estabelecidos para o SAEPE.

4.4. COMPARAÇÃO ENTRE O DESEMPENHO DE ALUNOS DE ESCOLAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS

A avaliação de desempenho dos alunos realizada ao final da 2ª etapa, no exercício de 2004, não considerou os alunos das escolas municipais, de forma que não foi possível comparar o desempenho dos alunos das escolas estaduais com o das escolas municipais.

A avaliação dos alunos, realizada ao final da 2ª etapa no âmbito do Projeto Alfabetizar com Sucesso, é de extrema importância para se aferir o próprio desempenho do projeto, tendo em vista que se quer ao final da 2ª etapa obter o maior número possível de alunos alfabetizados segundo a matriz de competências do SAEPE. Essa matriz é o instrumento básico que contém as competências mínimas esperadas dos alunos ao final de determinado ciclo.

A última avaliação realizada pelo SAEPE, em 2002, observou o desempenho de todos os alunos das 2ª, 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e a 3ª série do Ensino Médio das escolas públicas municipais e estaduais. Este processo de avaliação possibilita uma maior transparência pública aos processos e resultados das atividades educacionais, subsidiaria as escolas de forma permanente e sistemática do ponto de vista do projeto pedagógico, bem como as políticas das diversas instâncias de gestão das Redes de Ensino do Estado e principalmente modernizaria as estruturas de gestão do Sistema Educacional, centrando sua atuação na melhoria da qualidade e do desempenho.

Em 2004, a Secretaria de Educação resolveu realizar apenas uma avaliação do desempenho dos alunos da 2ª etapa das escolas estaduais, o qual é exatamente o público alvo atual do Projeto Alfabetizar com Sucesso. Esta avaliação ficou conhecida internamente como “SAEPINHO”, ocorrendo no mês de novembro e com resultados não divulgados até a conclusão deste relatório de auditoria.

Considerando que, em 2002, o desempenho dos alunos das escolas públicas estaduais e municipais foi semelhante e não muito satisfatório, (vide gráfico no item 2.1.) seria razoável que em 2004 fossem novamente comparados a fim de verificar o quanto houve de melhoria do desempenho dos alunos das escolas estaduais atendidos pelo Projeto Alfabetizar com Sucesso em relação ao desempenho dos alunos das escolas municipais, as quais em sua totalidade não foram atendidas pelo projeto.

Entretanto, as escolas municipais não foram alvo do referido processo de avaliação e a apuração do impacto do projeto restringir-se-á à possível melhoria de desempenho dos alunos de 2ª etapa das escolas estaduais em 2004, em comparação com os da série correspondente em 2002, perdendo-se desta forma um importante instrumento de avaliação da própria efetividade do Projeto.

Desta forma, recomendamos à Secretaria de Educação e Cultura, que na impossibilidade de realizar anualmente o SAEPE em seu formato completo, que se continue avaliando anualmente todos os alunos da 2ª etapa das escolas estaduais, com os critérios do SAEPE, mas que também se contemple, pelo menos uma amostra de alunos das escolas municipais, que funcione como um grupo de controle.

Se for adotado um município por GERE, por exemplo, como amostra para avaliação de alunos de escolas municipais, que se compare seu desempenho com o dos alunos das escolas estaduais dos mesmos municípios selecionados. Esta informação será valiosa para avaliar a contribuição que o Projeto tem dado para a melhoria do processo de alfabetização no Estado de Pernambuco.

4.5. AVALIAÇÃO DO SAEPE X AVALIAÇÃO DO PROFESSOR

Existem professores que no âmbito do Projeto Alfabetizar com Sucesso ainda avaliam seus alunos de 2ª etapa com critérios diferentes daqueles instituídos pela avaliação do SAEPE.

Foram ouvidos relatos, confirmados pela equipe gestora, da existência de professores que embora façam parte do Projeto Alfabetizar com Sucesso e participem das formações oferecidas pelo projeto, ainda avaliam seus alunos de 2ª etapa com critérios bem menos rígidos que os definidos pelo SAEPE.

Este comportamento pode permitir a aprovação de aluno da 2ª para a 3ª série que não esteja ainda alfabetizado, fato que sem dúvida criará dificuldades para que ele acompanhe adequadamente as demais séries da rede regular. Muitos deles poderão tornar-se público-alvo de programas como o Se Liga Pernambuco, quando estiverem flutuando na escola com distorção idade-série ou de programas como o Alfabetização Cidadã, quando deixarem a escola por não se sentirem motivados a continuar seus estudos.

Assim recomendamos que se faça de forma cada vez mais efetiva, durante as formações, a divulgação da matriz curricular do ciclo de alfabetização adotada pelo SAEPE para considerar o aluno alfabetizado.

Recomendamos a adoção do indicador de desempenho que compara as aprovações no SAEPE com as aprovações dos professores, descrito anteriormente, alimentando-o de forma a poder observar os resultados por GERE, Municípios, Escolas e turmas, a fim de identificar as causas de distorções muito altas entre as duas avaliações.

Recomendamos também que se defina qual percentual de distorção entre a avaliação do SAEPE e a do professor requer uma intervenção da equipe gestora, no sentido de que sejam evitadas falhas significativas no processo de aprovação dos alunos da 2ª etapa. Pequenas distorções são até aceitáveis tendo em vista que a avaliação do SAEPE é pontual e por algum motivo um ou outro aluno pode não estar bem no dia de sua aplicação. Mas quando um grande percentual de alunos de uma turma, por exemplo, é aprovado pelo

professor, mas reprovado pelo SAEPE temos configurado um caso que merece reflexão e conseqüente intervenção. No entanto, esse percentual precisa ser anteriormente definido.

Recomendamos ainda que sejam definidas quais intervenções podem ser feitas em casos dessa natureza.

4.6. FALTAS E ABANDONO

Os questionários aplicados junto aos professores revelaram informações relevantes em relação à situação de faltas e abandono da escola, por parte dos alunos do Projeto Alfabetizar com Sucesso. Conforme demonstrado na tabela abaixo, as principais causas lembradas pelos professores e os respectivos percentuais são:

Tabela 11. Opinião dos professores quanto às causas de faltas e abandono

CAUSA	FALTAS	ABANDONO
Irresponsabilidade dos Pais	57%	40%
Trabalho Infantil	18%	33%
Doença	45%	4%
Desinteresse do Aluno	19%	23%
Distância da escola	7%	3%
Falta de Merenda	4%	-
Aluno fora de faixa	-	4%

Fonte: Pesquisa de campo

Da tabela 11, conclui-se que os principais motivos relacionados à falta dos alunos às aulas ou que provocam o abandono da escola estão relacionados a situações familiares, como a irresponsabilidade dos pais e o trabalho infantil.

A pesquisa investigou quais as providências tomadas pelos professores, em relação às faltas e abandono. Os resultados apontaram que a principal providência efetuada pelos professores é contactar os pais (10% nos casos de falta e 8% nos casos de abandono). Em 4% dos casos, os professores procuram conversar com os alunos faltosos ou com risco de abandono.

Acionar o Conselho Tutelar foi citado como providência por apenas 5% e 3% dos professores, nos casos de falta e abandono, respectivamente.

Apesar de os fatores “distância da escola, falta de merenda e aluno fora de faixa” também terem sido citados entre os principais causadores de faltas e/ou evasão escolar, não foi apontada nenhuma ação, por parte dos professores, para dirimir os problemas de transporte, de falta de merenda e de readequação para os alunos fora de faixa.

Os professores foram questionados sobre se os Diretores das escolas tomam providências ou não, quanto à falta e abandono de alunos. Quanto às faltas dos alunos, os professores apontaram a seguinte situação:

Tabela 12. Faltas dos alunos - Providências do Diretor por GERE

GERE	Não	Sim	Não responderam
Arcoverde	46%	52%	2%
Barreiros	36%	64%	0%
Caruaru	46%	54%	0%
Garanhuns	27%	71%	2%
Limoeiro	11%	89%	0%
Nazaré da Mata	44%	56%	0%
Palmares	20%	80%	0%
Vitória	57%	43%	0%
Salgueiro	24%	64%	12%

Fonte: Pesquisa de campo

Em relação a se o Diretor toma providências quanto ao abandono da escola, pelos alunos, os professores apontaram a seguinte situação:

Tabela 13. Abandono os alunos - Providências do Diretor por GERE

GERE	Não	Sim	Não responderam
Arcoverde	44%	52%	4%
Barreiros	9%	73%	18%
Caruaru	43%	46%	11%
Garanhuns	25%	65%	10%
Limoeiro	16%	74%	10%
Nazaré da Mata	33%	63%	4%
Palmares	27%	47%	26%
Vitória	62%	33%	5%
Salgueiro	21%	57%	22%

Fonte: Pesquisa de campo

Dessas tabelas conclui-se que, em algumas GERES, os Diretores nem sempre tomam providências quanto à falta e abandono dos alunos, que estão entre os mais graves problemas a serem administrados e que podem comprometer a eficácia do Projeto Alfabetizar com Sucesso.

Quanto à falta de alunos, por exemplo, foi citado que os Diretores não tomam qualquer providência em até 46% dos casos (GEREs de Arcoverde e Caruaru).

Quanto ao abandono da escola, a situação é ainda mais grave: na GERE Vitória, foi apontado que os Diretores não tomam providências em 62% dos casos. Já em Arcoverde e Caruaru, eles não tomam providências em 44% e 43% dos casos, respectivamente.

Também foi perguntado quais as providências tomadas pelos Diretores. No caso de abandono, por exemplo, foi apurado que: 44% contactam as famílias, 7% fazem reunião de Pais e Mestres e apenas 4% informam o Conselho Tutelar.

Diante dos fatos elencados, percebe-se que não há uma padronização quanto às providências a serem tomadas pelos professores e diretores em relação a problemas cuja resolução é de importância fundamental para o Projeto.

Recomenda-se que a SEDUC defina e normatize os procedimentos-padrão a serem adotados pelos professores, diretores e chefes de GEREs, nos casos de faltas e abandono.

5. DISTRIBUIÇÃO DO MATERIAL DE APOIO PEDAGÓGICO

Verificou-se que o material de apoio pedagógico do Projeto Alfabetizar com Sucesso foi entregue com atraso em diversas turmas. O resultado da pesquisa realizada com os professores demonstrou que o material foi recebido da seguinte forma :

- 36,1 % recebeu entre 2 e 4 meses após o início das aulas;
- 60,2 % recebeu entre 5 e 7 meses após o início das aulas ;

O atraso na entrega do material prejudicou o desenvolvimento das aulas. Segundo a mesma pesquisa:

- 76,6% dos professores considerou que o atraso atrapalhou o desenvolvimento das aulas, sendo que 17,4 % considerou que atrapalhou muito, enquanto que 59,2 % consideraram que atrapalhou um pouco;

O principal motivo apontado como causador deste atraso é a falta de planejamento na logística de compra do material, desde a formulação do pedido de compra até a conclusão do procedimento licitatório.

Em reunião realizada entre a equipe de auditoria e representantes das equipes gestoras do Projeto Alfabetizar com Sucesso, do Programa Se Liga, da SUAF, da UAM e do GSMS ficaram as seguintes recomendações:

Ao fazer o pedido de compra do material, o Coordenador do Projeto deve consultar antecipadamente a UAM, para que o pedido seja feito com a especificação completa e correta, evitando que tenha de retornar ao Coordenador para uma especificação mais precisa ou para confirmação da especificação realizada pela UAM.

A equipe gestora do Projeto deve realizar um planejamento no início de cada ano, a ser submetido ao Secretário de Educação para aprovação. Essa medida evitará que os pedidos fiquem parados no setor de orçamento, esperando dotação ou recursos financeiros.

O Coordenador do Projeto deverá acompanhar a utilização dos recursos de forma a fazer os pedidos dentro de seus limites orçamentários e financeiros. Para isso, antes de fazer o pedido, deve verificar o valor aproximado da aquisição, consultando a UAM ou sites especializados. Se for o caso, deve solicitar suplementação de dotação antecipadamente, de forma a não comprometer o cronograma de recebimento dos materiais.

O Coordenador do Projeto deve definir, conjuntamente com a UAM, qual o tempo de antecedência necessário para fazer os pedidos, de forma que o material esteja nas escolas em tempo hábil, ou seja, no início do ano letivo.

Também foi verificado que a demora no tempo de aprovação das amostras de material licitado tem contribuído para o atraso na conclusão dos procedimentos licitatórios, logo, recomenda-se que o Coordenador do Projeto deve diminuir o tempo de aprovação das amostras de forma a proporcionar a redução do tempo de aquisição dos materiais. Deve também ser definido um prazo máximo para esta tarefa.

Outro ponto observado foi o risco de desvio de livros para-didáticos e do material de apoio pedagógico do Projeto. Um aspecto que contribui para esse risco é a não-existência de um responsável pelo recebimento, guarda e controle dos materiais nas GEREs e nas escolas, bem como o fato de que há escolas que não dispõem de estrutura física adequada para a guarda e conservação desses materiais nas salas de aula.

A SEDUC deve definir um responsável pelo recebimento, guarda e controle de materiais nas GEREs e nas escolas, normatizando que os materiais sejam devidamente conferidos e assinadas as respectivas guias, quando do seu recebimento. Além disso, deve realizar um levantamento da estrutura física das escolas, de forma a verificar as condições existentes, tomando providências para que o material não seja extraviado.

6. NORMATIZAÇÃO E DEFINIÇÃO DE RESPONSABILIDADES E COMPETÊNCIAS

Para que algum projeto tenha condições de ser gerenciado e avaliado permanentemente é necessário que sejam definidos, além quantificação dos objetivos e metas a serem atingidos, as rotinas a serem respeitadas e os responsáveis por cada etapa do processo.

A equipe de auditoria identificou que tanto o Programa Estadual de Alfabetização como o Projeto Alfabetizar com Sucesso carecem de normatização nos mais diferentes níveis, como demonstraremos a seguir.

Primeiramente, não existe um responsável pelo gerenciamento do Programa Estadual de Alfabetização – que é um programa “guarda-chuva” englobando o Programa de

Correção do Fluxo Escolar - Se Liga Pernambuco e o Programa Alfabetização de Pernambuco, anteriormente descritos. A inexistência de uma pessoa que tenha essa visão abrangente do programa, com todas as suas interdependências, problemas comuns e possibilidades de cooperação tem gerado grupos independentes que às vezes trabalham de forma desarmônica.

Analisando especificamente o Projeto Alfabetizar com Sucesso, constata-se a ausência de normatização em relação a :

Assiduidade dos alunos

não existe procedimento padrão, quanto às providências a serem tomadas com relação a alunos faltosos ou com risco de abandono.

Distribuição de material

não existe padronização do processo de aquisição e distribuição de materiais, nem definição dos responsáveis pelo recebimento ou guarda;

Formação

não foram estabelecidos critérios para que os formadores priorizem as visitas aos professores;

Recomendações relativas à normatização e definição de conceitos, responsabilidades e competências estão contidas em diversos itens deste relatório.

7. COERÊNCIA DO DESENHO DO PROGRAMA COM SEUS OBJETIVOS E METAS

O desenho do Programa Estadual de Alfabetização não é coerente com os seus objetivos e metas, principalmente porque não há interação entre os programas autônomos que o compõem.

Foi visto anteriormente que o Programa Estadual de Alfabetização tem como objetivo erradicar o analfabetismo e como meta reduzir a taxa de analfabetismo de 24% para 15% entre 2004 e 2007. Na teoria, o desenho do programa está direcionado para este fim, entretanto quando se analisa mais detidamente a abrangência e a execução orçamentária de seus programas autônomos percebe-se a impossibilidade de alcançar o que se pretende, conforme detalhamento a seguir:

7.1. ABRANGÊNCIA DO PROGRAMA

O Programa Estadual de Alfabetização apresenta falha em seu desenho que pode redundar em perda do investimento no médio e longo prazo, pois não está contribuindo efetivamente para a estruturação do processo de alfabetização nas escolas municipais do Estado.

A taxa de analfabetismo do Estado considera, no âmbito público, os alunos das escolas estaduais e municipais. Dessa forma, a atuação do Estado deve contemplar os municípios, obviamente em parceria, respeitando os ditames da federação.

Observa-se que a maioria dos alunos de 1ª a 4ª série do ensino fundamental está matriculada nas escolas municipais, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 14. Número de alunos matriculados por dependência administrativa – Pernambuco/2003 -

Dependência Administrativa	ENSINO FUNDAMENTAL		
	1ª a 4ª Série	5ª a 8ª Série	Total
Pernambuco	979.095	793.404	1.772.499
Estadual	137.240	405.962	543.202
Federal	19	777	796
Municipal	714.734	291.049	1.005.783
Particular	127.102	95.616	222.718

Fonte de Dados Brutos: CENSO ESCOLAR 2003

Fonte: Secretaria de Educação – PE Superintendência de Tecnologia da Informação

Com base nestas informações pode-se concluir que considerando apenas as escolas públicas estaduais e municipais do Estado de Pernambuco, temos a seguinte distribuição percentual, quanto às matrículas dos alunos de 1ª a 4ª série:

Tabela 15. Comparativo de matrículas Estado X Município

Escolas	Número de Matrículas	Percentual de Matrículas
Estaduais	137.240	16,11
Municipais	714.734	83,89
Total	851.974	100

Fonte de Dados Brutos: CENSO ESCOLAR 2003

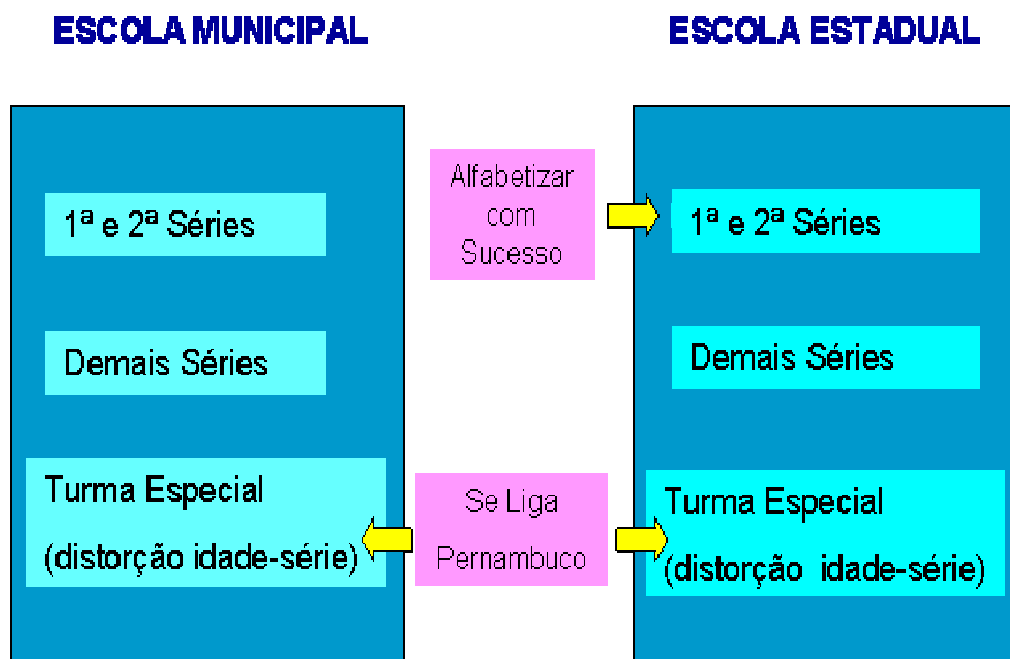
Fonte: Secretaria de Educação – PE Superintendência de Tecnologia da Informação

Diante do exposto, o Programa Estadual de Alfabetização precisa articular suas ações para atender também aos alunos das escolas municipais para ser efetivo quanto aos seus objetivos e metas, afinal representam 83,89% dos alunos da rede pública de ensino do Estado.

Entretanto, na prática não é isso que está acontecendo. O Programa Se Liga Pernambuco está atuando nas escolas municipais e estaduais de 118 municípios, que aderiram voluntariamente ao programa, mas o Projeto Alfabetizar com Sucesso, que é

estruturador do processo de alfabetização, só atua nas escolas estaduais, não contemplando as escolas municipais.

O quadro a seguir dá uma idéia mais clara e global acerca da abrangência da atuação deste Programa:



Se considerarmos que o Se Liga Pernambuco visa a reduzir ao máximo a quantidade de alunos com distorção idade-série, por não estarem alfabetizados, e que está atuando nas escolas estaduais e municipais, pode-se inferir que o Projeto Alfabetizar com Sucesso necessita, mesmo que paulatinamente, incluir no âmbito de sua atuação as escolas municipais, senão o Estado continuará gerando alunos com distorção idade-série.

O que se deve pretender é “fechar a torneira” e evitar a realimentação desta situação em que alunos chegam à 3ª série sem estarem alfabetizados, como já foi visto no Capítulo Visão Geral do Programa, mas se a atuação for apenas nas escolas estaduais o problema da alfabetização do Estado não será solucionado.

Outro fato observado é a existência de uma flutuação muito grande dos alunos entre a rede estadual e a municipal. Os pais procuram a escola que está oferecendo as melhores condições, no seu modo de ver, aos seus filhos e ora os matriculam em escolas estaduais, ora em escolas municipais.

Desta forma um aluno que faz suas 1ª e 2ª séries em uma escola municipal, por exemplo, que necessita de maior apoio para estruturação de ações alfabetizadoras e muda para uma escola estadual, sentirá dificuldades para acompanhar os demais alunos que

tiverem sido atendidos pelo Projeto Alfabetizar com Sucesso e isso poderá provocar abandono ou defasagem.

Recomendamos à Secretaria de Educação que:

Faça um levantamento da capacidade do Projeto Alfabetizar com Sucesso quanto à realização de ações de fortalecimento da equipe técnica dos municípios, definindo metas de adesão para o triênio 2005-2007.

Elabore termo de compromisso para os municípios que aderirem ao projeto, onde estejam claras as responsabilidades do Estado e do Município;

Contacte prefeitos de municípios em quantidade proporcional às metas de inclusão definidas para sensibilizar e firmar termo de compromisso, levando em conta o IDH, ou outro indicador, como forma de seleção dos municípios para adesão ao Projeto Alfabetizar com Sucesso a fim de garantir um critério de equidade social;

Elabore cronograma de inclusão desses municípios ao Projeto Alfabetizar com Sucesso para o período de 2005 a 2007;

Em favor de tal medida, os chefes de GERES entrevistados, durante as visitas da equipe de auditoria, afirmaram que diversos prefeitos e secretários municipais expressaram interesse em ter o Projeto Alfabetizar com Sucesso nas escolas de seus municípios.

Pode-se concluir que: se o Estado conseguir dar o apoio necessário ao município e este cumprir as exigências para o correto andamento do Projeto Alfabetizar com Sucesso, a alfabetização do Estado poderá encontrar um caminho mais efetivo para alcançar a erradicação do analfabetismo, mesmo que esse apoio seja dado gradativamente aos municípios do Estado de Pernambuco.

Por outro lado, caso o Estado opte por não implementar o Projeto Alfabetizar com Sucesso nos municípios, recomendamos que se busque alternativas de apoio aos municípios para que eles possam estruturar ações próprias de alfabetização.

7.2. ARTICULAÇÃO ENTRE OS PROGRAMAS AUTÔNOMOS DO PROGRAMA ESTADUAL DE ALFABETIZAÇÃO

Não existe uma articulação efetiva entre os programas autônomos integrantes do Programa Estadual de Alfabetização, ou seja, entre o Programa Alfabetização de Pernambuco e o Programa Se Liga Pernambuco.

Esta situação se dá principalmente por não existir a figura de um gestor do Programa Estadual de Alfabetização, que pense de forma abrangente considerando os diversos programas e projetos que compõem este programa “guarda-chuva”.

Por conta disto, as diversas ações ocorrem isoladamente e mesmo que obtenham resultados individuais satisfatórios, do ponto de vista do Programa como um todo, há um comprometimento da efetividade dos resultados gerais.

Diante do exposto, recomendamos que se defina um responsável pelo Programa Estadual de Alfabetização, que se encarregue de promover a articulação entre as diversas ações, focando sempre os objetivos e metas deste programa.

7.3. CUMPRIMENTO DE METAS

Houve descumprimento de metas orçamentárias e físicas no Programa Estadual de Alfabetização, nos Projetos Alfabetização Cidadã e Alfabetizar com Sucesso, bem como no Programa Se Liga Pernambuco.

O Programa Estadual de Alfabetização tem como meta a redução de 24% para 15% da taxa de analfabetismo, de 2004 a 2007. O Programa contém um Projeto voltado para o desenvolvimento e implementação de estratégias para a alfabetização de jovens a partir de 15 anos – Projeto Alfabetização Cidadã. A sua execução orçamentária ficou muito abaixo dos valores planejados, conforme descrito no item 2.3. Este fato tem rebatimento direto nas metas físicas desse projeto que tinha como produto a alfabetização de 46.000 jovens no exercício de 2004.

Considerando a prioridade do investimento dos recursos orçamentários pode-se concluir que o Programa Estadual de Alfabetização está focado nas ações de correção de fluxo, quanto aos alunos de 9 a 14 anos com distorção idade-série e na estruturação da alfabetização para os alunos das séries iniciais com 7 e 8 anos.

Independentemente dos motivos que levaram a Secretaria de Educação a direcionar menos recursos orçamentários para o Projeto Alfabetização Cidadã, as respectivas metas físicas ficaram comprometidas. Para haver este cumprimento de metas seria necessário maior investimento, além de uma ampla articulação com os municípios.

Na situação atual, em havendo redução do analfabetismo entre jovens com mais de 15 anos, com certeza não será consequência da atuação do Programa Estadual de Alfabetização.

O Projeto Alfabetizar com Sucesso, no Plano Plurianual 2004-2007, teve como meta física 43.500 alunos de 7 e 8 anos alfabetizados para o exercício de 2004. Entretanto, é preciso considerar que o Projeto só admite que o aluno esteja alfabetizado ao final da 2ª etapa, de acordo com a sua metodologia. Considerando que apenas 27.476 alunos estão cursando a 2ª etapa no exercício de 2004, pode-se concluir que, mesmo havendo uma aprovação total destes alunos, a meta de 43.500 alunos alfabetizados não poderá ser atingida no presente exercício.

É possível que a meta de 43.500 tenha considerado os alunos da 1ª etapa no cálculo dos alunos alfabetizados, pois o número desses educandos no exercício de 2004 é de

21.090, que somados aos 27.476 da 2ª etapa totalizam 48.566 alunos, podendo ser esta a causa da distorção observada. De qualquer forma as metas desse projeto não foram cumpridas de acordo com as previsões contidas no PPA do Estado.

O mesmo fato ocorreu no Programa Se Liga Pernambuco, que previa a capacitação de 6100 educadores no exercício de 2004, mas que no próprio relatório semestral editado em abril de 2004, admite uma previsão de capacitação de 2.078 educadores para 2004.

Alega-se, por exemplo, que o fato dos municípios serem livres para aderir ao Programa Se Liga Pernambuco acarreta desistências, além de ter ocorrido casos de exclusão de municípios os quais não atenderam às exigências para a efetiva adesão, causando distorção quanto às previsões iniciais. Mesmo com essas explicações não se pode deixar de concluir que as metas previstas no PPA do Estado não foram cumpridas.

Desta forma, mesmo considerando que as justificativas são plausíveis, não se exclui para o Programa Estadual de Alfabetização, bem como para os Programas e Projetos que o compõem, a necessidade de redimensionamento das suas metas para os exercícios subsequentes, propondo alteração no PPA ou, quando aplicável, o redirecionamento das ações para o atingimento das referidas metas.

7.4. DEFINIÇÃO QUANTO À POLÍTICA DO ENSINO FUNDAMENTAL

A estratégia da Secretaria de Educação para o ensino fundamental em Pernambuco precisa ser definida para que as ações hoje implementadas sejam coerentes com os objetivos futuros.

O Governo do Estado precisa verificar a capacidade de atendimento das séries iniciais pela rede pública municipal, definir se transfere, ou não, a responsabilidade do ensino fundamental para os respectivos municípios e elaborar um cronograma para essas possíveis mudanças, a fim de possibilitar o planejamento dessa transição.

A equipe identificou que não tem existido um intercâmbio efetivo entre a Secretaria de Educação do Estado e as secretarias municipais e que, portanto, ao menos em relação ao ensino de alfabetização, não existe um mapeamento das ações alfabetizadoras nos municípios do Estado.

Apesar do Alfabetizar com Sucesso não ter fôlego para ser estendido a todos os municípios do Estado de uma só vez – conforme declarado pela coordenação do projeto – não tem havido por parte da Secretaria de Educação ações efetivas de fomento à estruturação independente pelos municípios, apenas iniciou ações junto aos municípios com baixo IDH.

Ademais, foi identificado que para se integrar ao SE LIGA – que é financiado com recursos privados, municipais e estaduais – o prefeito interessado assina termo no qual se compromete a estruturar uma política de alfabetização no município, a fim de estancar o

ciclo de alunos fora de faixa. Não obstante essa condição, a Secretaria de Educação não tem efetuado uma cobrança efetiva do cumprimento do acordo.

Ressalte-se que 118 municípios aderiram ao SE LIGA e que o ambiente por ele criado - de treinamento de professores, monitoramento e materiais pedagógicos diversos – representa uma oportunidade ímpar para melhorias, especialmente para os municípios mais pobres, os quais detêm os piores IDHs do Estado.

A equipe de auditoria foi informada que os municípios de Cortês e Panelas haviam estruturado com sucesso suas séries iniciais com base nas experiências obtidas quando da implantação do Programa Se Liga Pernambuco em suas turmas de alunos com distorção idade-série, aproveitando inclusive estrutura similar quanto ao monitoramento.

No entanto, esses municípios quando visitados demonstraram, segundo declarações dos Secretários Municipais e demais atores envolvidos com a alfabetização, que, embora conscientes do ganho que teriam adotando o modo de trabalho do Programa Se Liga Pernambuco, não conseguiram levar efetivamente às suas séries iniciais os recursos que este programa possui e, portanto, suas iniciativas não podem ser consideradas estruturadoras da alfabetização na rede municipal.

Diante do exposto, recomendamos que se crie um mecanismo de cobrança quanto ao cumprimento do termo de compromisso assinado pelos prefeitos dos municípios, em comum acordo com o Programa Se Liga Pernambuco, no que toca à uma política de alfabetização municipal.

Além disso, recomendamos aos responsáveis pelas diversas ações do Programa Estadual de Alfabetização que se articulem entre si e com os Secretários de Educação Municipais e criem mecanismos de incentivo à estruturação da alfabetização nos municípios.

8. OUTROS ACHADOS

8.1. ENTREGA DOS DIÁRIOS DE CLASSE NAS ESCOLAS

Ocorreram atrasos significativos na entrega dos diários de classe (cadernetas) aos professores do Projeto Alfabetizar com Sucesso.

Segundo informações colhidas durante as entrevistas com os gestores das GEREs e ouvindo relatos dos professores observou-se que os diários de classe foram entregues aos professores no segundo semestre do presente exercício. Este fato fragilizou os controles das frequências de alunos e professores e como conseqüência o planejamento de um modo geral ficou comprometido pela falta de informações do quantitativo real de alunos nas salas de aula.

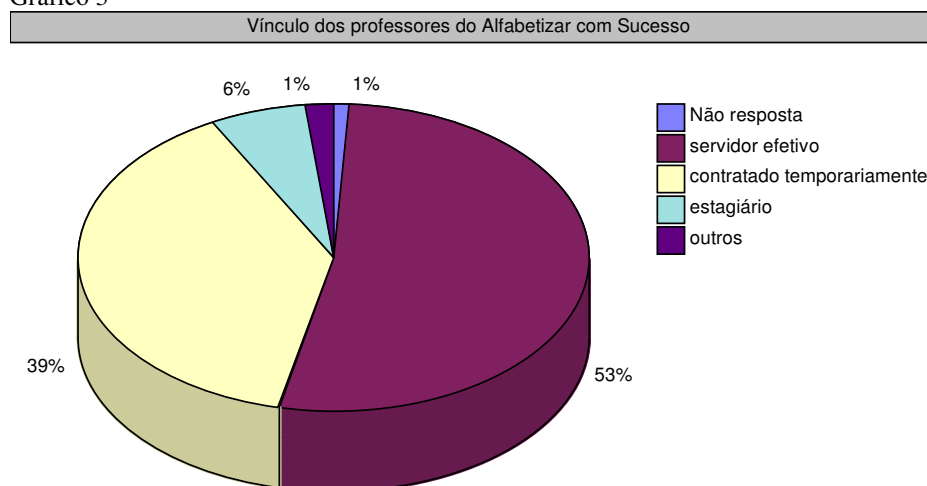
Assim as distorções entre o número de alunos matriculados e o número real de alunos presentes em sala de aula, podem causar uma série de desperdícios que poderiam ser evitados se a informação pudesse chegar aos gestores do projeto.

Recomendamos que a equipe gestora do Projeto Alfabetizar com Sucesso garanta que os diários de classe cheguem às mãos dos professores exatamente no início do período letivo.

8.2. PERFIL DOS PROFESSORES

As pesquisas de campo realizadas demonstram que apenas 53% dos professores do Projeto Alfabetizar com Sucesso são efetivos, havendo 39% contratados temporariamente e 6% de estagiários, conforme o gráfico a seguir.

Gráfico 3



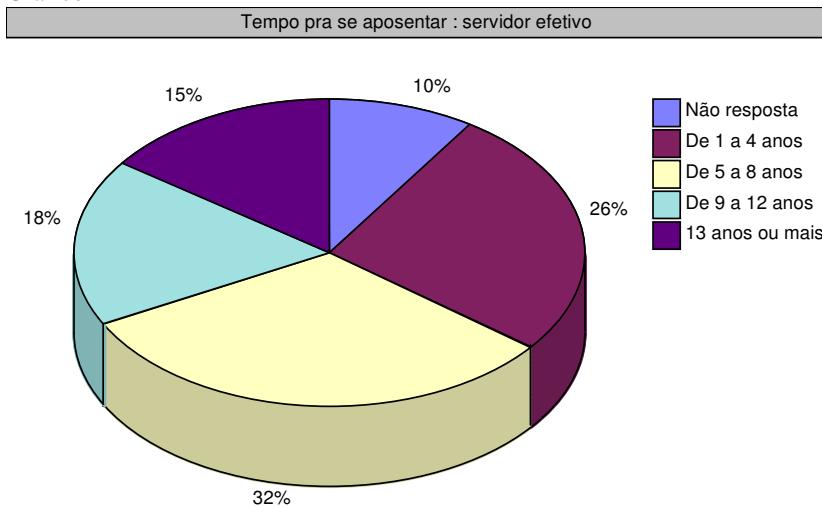
Fonte: Pesquisa de Campo

Fomos informados que o baixo número de professores efetivos nas séries de alfabetização é causado, em parte, pela expectativa de municipalização do ensino fundamental, razão pela qual boa parte dos servidores efetivos têm migrado para o ensino médio, garantindo assim suas vagas nas escolas mais disputadas.

Além disso, há o fato de o último concurso para contratação de professores de 1ª a 4ª série do fundamental no Estado ter ocorrido há mais de 10 anos.

Verificou-se ainda que, dos professores efetivos, 58% irão se aposentar nos próximos 8 anos. Evidencia-se assim que grande parte dos recursos do projeto está sendo alocada nas formações de professores que não permanecerão na rede estadual, seja porque são contratados por tempo determinado, seja porque estão próximos à aposentação ou porque migrarão para outras turmas. Vide gráfico a seguir:

Gráfico 4



Fonte: Pesquisa de Campo

Recomendamos que a Secretaria de Educação e Cultura mapeie o perfil de todos os professores do Projeto Alfabetizar com Sucesso e defina uma política de pessoal para as séries iniciais do ensino fundamental.

09. ANÁLISE DO PRONUNCIAMENTO DO GESTOR

Por meio do Ofício T.C. GAU9 nº 35/2004, foi solicitado ao titular da Secretaria de Educação e Cultura do Estado de Pernambuco, pronunciamento e comentários ao relatório preliminar de auditoria. Em resposta, foi encaminhado ao Tribunal, o Ofício nº 0045/2005 da Secretaria de Educação e Cultura.

Preliminarmente, a Secretária em exercício agradece as contribuições e recomendações dadas, afirmando que o relatório de auditoria contribuirá para o fortalecimento das políticas educacionais de alfabetização do Estado de Pernambuco. Afirma ainda que, em relação aos pontos críticos analisados pelo relatório, estão redimensionando as ações do Programa objetivando garantir sua eficácia.

Nas considerações finais o gestor atesta que as informações contidas no relatório subsidiaram todas as tomadas de decisões para o ano de 2005 e que existe uma expectativa de aprimoramento das ações e conseqüente alcance de metas mais avançadas.

Quanto ao mérito do relatório preliminar de auditoria, o gestor não fez nenhum questionamento, conforme transcrição a seguir da íntegra de seus comentários:

“Programa Estadual de Alfabetização Pontos Críticos:

1. Material de Apoio Pedagógico

Fragilidade Observada: Deficiência Quanto à disponibilização para o professor.

Encaminhamentos:

- 1.1 Levantamento dos materiais que vão compor o kit de material pedagógico e de literatura infanto-juvenil;*
- 1.2 Realização de planejamento para entrega dos materiais nos meses de fevereiro a março;*
- 1.3 Definição de um responsável pelo recebimento, guarda e controle do material de apoio pedagógico (coordenador geral da GERE). A distribuição do material para o professor nas escolas será responsabilidade do Educador de Apoio.*

2. Capacitação e acompanhamento dos professores.

Fragilidades observadas:

Fragilidade no monitoramento não havendo informações sobre falta de professores e alunos;

O número de formadores é insuficiente para o número de turmas, dificultando o monitoramento nas escolas;

A rotatividade dos professores;

Ausência de professores nos dias de formação.

Encaminhamentos:

2.1 Acompanhamento realizado efetivamente pelo educador de apoio e coordenador pedagógico através do gerenciamento SIASI.

2.2 Ampliação do quadro dos educadores de apoio objetivando mudar o foco do monitoramento e da formação, ficando assim distribuídos: cada coordenador pedagógico será responsável pela formação de 20 educadores de apoio e cada educador de apoio fará a formação e o monitoramento de sua escola específica.

2.3 A perspectiva da SEDUC é negociar a possibilidade de municipalização das séries iniciais e dependendo da necessidade fazer seleção para o preenchimento de vagas.

2.2.4 A formação passará a ser realizada na própria escola nos dias de aulas-atividade dos professores.

3. Monitoramento e Controle.

Fragilidades Observadas:

O projeto não dispõe de mecanismo de controle e monitoramento que permitam obtenção de informações suficientes para tomada de decisão.

Faltas e abandono dos alunos.

Ausência de instrumento avaliativo ao final do 1º semestre que indique os indicadores de aprendizagem dos alunos.

Encaminhamentos:

3.1 Elaboração de instrumentos de monitoramento pelo SIASI para serem preenchidos pelo coordenador geral, educador de apoio, professores e gestores escolares.

3.2 Criação de um programa de cadastramento dos alunos através do SIASI;

3.3 Criação de instrumentos que registrem os indicadores de desempenho do projeto.

3.4 As escolas serão orientadas para articular-se com as famílias e com o Ministério Público quanto às faltas e evasão;

3.5 Análise dos formulários que registram as causas das faltas e abandono escolar para garantir a permanência dos alunos na escola.

3.6 A avaliação da aprendizagem do aluno é de caráter informativo e acontece dentro do processo – ensino aprendizagem. Entretanto, para atenuar esta fragilidade, os educadores de apoio estão orientados para realizar, juntamente com o professor, no final do 1º semestre um relatório por escrito do estágio de desenvolvimento dos alunos, possibilitando o redirecionamento da prática pedagógica e o atendimento específico aos alunos que apresentam maiores dificuldades.

4. Normatização e definição de responsabilidades e competências.

Fragilidade Observada:

Adoção de indicadores de desempenho de aprendizagem avaliação em sala de aula diferente dos indicadores definidos no SAEPE para a 2ª série;

Ausência de normatização de definição de responsabilidades e competências.

Encaminhamentos:

4.1 Fortalecimento no programa de formação e elaboração da matriz curricular do ciclo de alfabetização.

4.2 Restruturação da equipe técnica com competências definidas para redirecionar o Projeto e elaboração das normatizações específicas do Projeto Alfabetizar com Sucesso.

5. Número de alunos matriculados X número real de alunos

Fragilidade observada

Discrepância entre o número de alunos matriculados e os que efetivamente estão em sala de aula;

Diferença entre os dados do cadastro da SEDUC e o Censo Escolar do IBGE/INEP.

Encaminhamentos:

5.1 A SEDUC vem desenvolvendo nos últimos dois anos um consistente programa de estruturação de gestão da matrícula, para tanto, realizou em 2003, 2004 levantamento detalhado da capacidade instalada – (gerencial), de forma nucleada em todas as 17 Gerências Regionais de Educação (GERE).

5.2 Em 2004 na Região Metropolitana do Recife, realizou cadastro informatizado dos alunos, em todas as 418 escolas, dos 14 municípios onde foram excluídos do sistema gerencial os alunos que estavam fora da sala de aula.

5.3 Com base nesse cadastro, o processo de matrícula 2005 desenvolveu a progressão automática dos alunos RMR considerando os dados dos alunos que efetivamente concluíram o ano letivo.

5.4 A matrícula dos alunos novatos que acontece na RMR através do Call Center também foi estruturada pelo cadastro, o que está evitando a duplicidade de inscrições.

5.5 Todo planejamento da educação toma como base de dados os números oficiais do Censo Escolar desenvolvido anualmente pelo INEP-IBGE.

No que se refere ao Projeto Alfabetização Cidadã, em 2003, o mesmo não constava no PPA-LOA, especificamente com esta denominação. As despesas realizadas, ou seja, executadas estavam apropriadas no Projeto/Atividade – Promoção e Desenvolvimento da Educação de Jovens e Adultos – PTRES 14.2109.

Em 2004, as despesas estavam apropriadas no Projeto específico “Alfabetização Cidadã”, de acordo com o novo PPA, com o PTRTS 14.1056.

Salientamos ainda, que a disponibilidade de recursos, em 2004, deu-se através do Convênio nº 828027 – denominado “Brasil Alfabetizado”.

Considerações finais

O projeto Alfabetizar com Sucesso é estruturador do processo de alfabetização, no entanto o relatório enfatiza que um dos pontos mais críticos de sua realização foi o fato de não ter atingido a rede municipal, uma vez que as deficiências do processo de alfabetização repercutem em todo o estado de Pernambuco. Na perspectiva de minimizar esta fragilidade, a partir de 2005, está sendo ampliado o atendimento do projeto, através do convênio firmado entre o PROMATA e a SEDUC, atendendo 43 municípios da Zona da Mata Norte/Sul, bem como 11 municípios do baixo IDH, totalizando 54 municípios contemplados.

Com o objetivo de concretizar esta ampliação, está sendo elaborado o termo de adesão para as prefeituras onde estejam claras as responsabilidades do Estado e dos municípios em relação à implantação, execução e monitoramento do projeto.

Salientamos a importância de todas as informações contidas no relatório, pois, a partir delas, podemos redimensionar as metas definidas para o Projeto Alfabetizar com Sucesso, através do redirecionamento das ações de acordo com o resultado da auditoria requerem correção e aperfeiçoamento para melhor eficácia do Projeto.

Estas informações já subsidiaram todas as tomadas de decisões para o ano de 2005. Também foi bastante animador constatar que, apesar das fragilidades observadas, as ações desenvolvidas até o momento resultaram em boas práticas, tais como: a capacitação e o acompanhamento dado pelo projeto Alfabetizar com Sucesso têm contribuído positivamente para o desempenho de professores em sala de aula e que a avaliação do desempenho dos alunos ao final da 2ª etapa é satisfatória, apresentando níveis de exigência que vão além da simples leitura de palavras. Com o aprimoramento das ações, a tendência é atingirmos metas mais avançadas”.

10. CONCLUSÃO

O Programa Estadual de Alfabetização é um dos programas prioritários do Governo do Estado de Pernambuco, para o período de 2004 a 2007, tendo como objetivo a erradicação do analfabetismo no Estado e como meta a redução da taxa de analfabetismo de 24% para 15% daqueles que possuem mais de 15 anos. Abarca dois programas autônomos: o Programa de Correção do Fluxo Escolar – Se Liga Pernambuco e o Programa Alfabetização de Pernambuco que contém os Projetos Alfabetizar com Sucesso e Alfabetização Cidadã.

A sua concepção visa à atuação em caráter preventivo e corretivo. Corretivo quando atua nos alunos que apresentam distorção idade-série na faixa de 9 a 14 anos e naqueles que deixaram a escola, especialmente jovens e adultos com 15 anos ou mais. Por outro lado, atua em caráter preventivo, quando procura garantir a alfabetização dos alunos de 7 e 8 anos nas séries iniciais.

Neste sentido o Projeto Alfabetizar com Sucesso, objeto principal de atuação da presente auditoria, é preventivo por ser estruturador do processo de alfabetização nas séries iniciais, apresentando uma proposta de formação continuada de professores alfabetizadores, proporcionando, gradativamente, autonomia aos professores em sala de aula.

Entretanto, este Projeto apresenta algumas deficiências sobretudo no que tange ao monitoramento de suas diversas atividades, além de uma série de pontos que a equipe de auditoria detectou, durante o trabalho de pesquisa, que requerem correção ou aperfeiçoamento a fim de melhorar sua eficiência e eficácia.

Do ponto de vista da efetividade e da equidade social, o Projeto Alfabetizar com Sucesso fica comprometido por atuar apenas nas escolas públicas estaduais, que contém apenas algo em torno de 16 % dos alunos matriculados no ensino fundamental de 1ª a 4ª série da Rede Pública. Pensando o Programa como um todo, pode-se afirmar que este foco é muito restrito quando se pretende erradicar o analfabetismo do Estado, já que 84% dos alunos das séries iniciais encontram-se na rede pública municipal.

Dentro do Programa Estadual de Alfabetização, o Projeto Alfabetização Cidadã, que objetiva melhorar o processo de alfabetização de jovens e adultos, apresentou baixa execução orçamentária, conforme descrito neste relatório. Este fato revela que, independente dos motivos, o Estado investiu pouco no Projeto mais relacionado com as metas do citado Programa.

O Programa Se Liga Pernambuco que contém diversas ações que visam à erradicação da distorção idade-série nas escolas públicas municipais e estaduais do Estado de Pernambuco, na faixa de alunos de 9 a 14 anos, vem apresentando resultados positivos apurados através de avaliação externa realizada pela Fundação Carlos Chagas.

Não obstante estes resultados não foi efetuada uma articulação integradora entre o Programa Se Liga Pernambuco e o Projeto Alfabetizar com Sucesso, fato que necessita de uma intervenção adequada a fim de que se busquem os objetivos maiores do Programa

Estadual de Alfabetização de forma a torná-lo mais efetivo, já que o SE LIGA trabalha com o contingente alunos que apresentam distorção idade-série, enquanto que o Alfabetizar com Sucesso trabalha no sentido de eliminar as causas desta distorção.

É necessário encontrar soluções para problemas existentes, como por exemplo: grande percentual dos professores que estão sendo capacitados pelo Projeto Alfabetizar com Sucesso tem como vínculo o contrato temporário; boa parte dos professores efetivos estão próximos de sua aposentadoria; os municípios não estão recebendo um apoio efetivo do Estado para garantir a melhoria do processo de alfabetização nas suas séries iniciais do ensino fundamental.

É importante considerar também que o Projeto Alfabetizar com Sucesso precisa aperfeiçoar o monitoramento de suas diversas atividades, inclusive implantando um sistema de indicadores de desempenho que supra com informações tempestivas as decisões de sua equipe gestora. Além disso, os materiais de apoio pedagógico precisam estar disponíveis para os professores em tempo hábil.

É necessário ainda que a Secretaria de Educação, com base no possível ganho de desempenho apurado na avaliação realizada com os alunos da 2ª etapa do Projeto Alfabetizar com Sucesso, realizada no último mês de novembro, articule-se com os municípios do Estado com o referido projeto, com vistas ao atendimento dos objetivos e metas do Programa Estadual de Alfabetização.

Diante do exposto, surge a necessidade de que seja realizada nova reflexão por parte dos que dirigem a Secretaria de Educação sobre os rumos que se pretende dar ao Programa Estadual de Alfabetização, considerando a existência de uma série de fatores que podem comprometer sua efetividade. Dessa forma, pode-se evitar que uma grande soma de recursos seja investida de forma inadequada, dando a impressão a curto prazo de que os resultados são bons, mas que a médio e longo prazo a questão de redução do analfabetismo não tenha o impacto esperado, de acordo com o principal objetivo do Programa e os anseios da sociedade por uma educação de qualidade ao alcance de todos.

11. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto e visando a uma contribuição efetiva para aperfeiçoamento do Programa Estadual de Alfabetização, submetemos o presente relatório de auditoria à apreciação superior, para encaminhamento posterior ao gabinete do Exmo. Sr. Relator, com as seguintes propostas:

Recomendamos à Secretaria de Educação e Cultura que:

Apesar dos resultados obtidos, quanto ao número de crianças que apresentavam distorção idade-série e que foram alfabetizadas, faça também um controle mais acurado das metas físicas das diversas ações do Programa Se Liga Pernambuco, de acordo com o PPA, o qual deve ser o instrumento de planejamento, por excelência;

Realize um levantamento para verificar em quais GEREs a formação dos professores está acontecendo com redução da carga horária, identificando as causas e regularizando as formações nas GEREs que estejam deficientes;

Efetue um levantamento das principais dificuldades encontradas pelos formadores para efetuar o acompanhamento dos professores, bem como defina e normatize os critérios de prioridade para as visitas de acompanhamento;

Faça levantamento dos professores cujas escolas estejam localizadas em áreas de risco e que por esse motivo não são visitados pelos formadores, envidando esforços no sentido de encontrar uma alternativa para que o acompanhamento desses professores não seja prejudicado;

Faça um levantamento, em todas as GEREs, dos casos onde ocorrem problemas na substituição dos professores quando se ausentam para participar das formações, elaborando um plano para atendimento desta contingência, a fim de não prejudicar a formação dos professores e não permitir que os alunos fiquem sem aula comprometendo a eficácia do Projeto.

Adote gradativamente os indicadores de desempenho abaixo relacionados, bem como defina um fluxo de informações que permita a obtenção dos respectivos dados;

- a. nº total de ausências dos professores por semestre/nº de comparecimentos programados para o semestre;
- b. nº de alunos aprovados por avaliação externa (SAEPE)/nº de alunos aprovados pelos professores;
- c. nº de turmas visitadas por mês/total de turmas do formador;
- d. nº de alunos com mais de cinco faltas/ mês;
- e. nº de famílias dos alunos faltosos contactadas pela escola/nº de alunos com mais de cinco faltas por mês;
- f. nº de dias por bimestre que a turma ficou sem aula/nº de dias letivos previstos por bimestre;

- g. nº de dias acumulados, no período, em que a turma ficou sem aula/nº de dias definidos para o ano letivo;
- h. nº de dias de afastamento oficial do professor por bimestre/nº de dias previstos por bimestre;
- i. nº de turmas de 2ª etapa com o mesmo professor da 1ª etapa/total de turmas.

Promova ações de sensibilização junto aos diretores, quanto à importância de sua participação neste processo de monitoramento e controle, tendo em vista que as informações referentes ao desempenho dos professores e alunos de sua escola são de sua responsabilidade;

Defina através de norma as atribuições de todos os atores responsáveis pelo sistema de informações e elabore documentos e formulários necessários ao exercício das atividades de monitoramento e controle em suas diversas etapas;

Adote, se necessário, um sistema de informática para o Projeto Alfabetizar com Sucesso, a fim de monitorar suas diversas atividades, bem como alimentar os indicadores elaborados para aferição de desempenho, garantindo assim a disponibilidade de informações em tempo hábil;

Efetue um levantamento sobre a situação de matrícula no Estado, inclusive os dados reais, de forma a determinar as causas das discrepâncias entre o número de alunos matriculados e os que efetivamente estão em sala de aula, que provocam erros de planejamento em todas as suas atividades;

Confronte os dados das escolas estaduais e municipais para verificar as diferenças na Região Metropolitana do Recife, com relação à matrícula;

Elimine do Cadastro de alunos matriculados aqueles que não confirmaram matrícula apresentando a documentação na escola;

Faça um mapeamento para verificar a capacidade instalada das escolas e para o caso de compras cuja licitação seja iniciada antes da conclusão do processo de matrícula, uma estimativa do número real de alunos por escola e do índice de evasão.

Crie mecanismos para que os professores preencham correta e tempestivamente o formulário que contém a Relação de alunos do Projeto Alfabetizar com Sucesso que foram testados, indicando os que faltaram no dia do teste, os transferidos, os desistentes, ou que nunca compareceram e os que se recusaram a fazer o teste, utilizando tais formulários para identificar as causas das divergências em relação ao número de matrícula;

Promova uma avaliação simples no fim do primeiro semestre, com as crianças da 2ª etapa que obtiveram desempenho menos favorável (pré-silábicos) no pós-teste da 1ª etapa e crie normas que garantam o acompanhamento pelos formadores de forma especial aos referidos alunos, definindo as atribuições das diversas instâncias responsáveis pelos resultados finais (Gestor da Gere, da escola e professor);

Continue avaliando anualmente todos os alunos da 2ª etapa das escolas estaduais, com os critérios do SAEPE, mas que também se contemple, pelo menos uma amostra de alunos das escolas municipais, que funcione como um grupo de controle. Isto, na impossibilidade de realizar anualmente o SAEPE em seu formato completo, ou seja nas escolas estaduais e municipais;

Faça de forma cada vez mais efetiva, durante as formações, a divulgação das competências adotadas pelo SAEPE para considerar o aluno alfabetizado;

Adote o indicador de desempenho que compara as aprovações no SAEPE com as aprovações dos professores, descrito anteriormente, alimentando-o de forma a observar distorções por GERE, Municípios, escolas e turmas, a fim de identificar as causas de distorções muito altas entre as duas avaliações;

Defina qual percentual de distorção entre a avaliação do SAEPE e a do professor requer uma intervenção da equipe gestora, no sentido de se evitar falhas significativas no processo de aprovação dos alunos da 2ª etapa. Pequenas distorções são até aceitáveis tendo em vista que a avaliação do SAEPE é pontual e um ou outro aluno pode não estar bem no dia de sua aplicação. Mas, quando um grande percentual de alunos de uma turma, por exemplo, é aprovada pelo professor, mas reprovada pelo SAEPE temos configurado um caso que merece reflexão e conseqüente intervenção. No entanto, esse percentual, bem como as intervenções que podem ser feitas nesses casos precisam ser anteriormente definidos.

Defina e normatize os procedimentos–padrão a serem adotados pelos professores, diretores e chefes de GEREs, nos casos de faltas e abandono.

Garanta que os Coordenadores dos diversos projetos do Programa Estadual de Alfabetização, ao fazer o pedido de compra do material, consultem antecipadamente a UAM, para que o pedido seja feito com a especificação completa e correta, evitando que tenha de retornar ao Coordenador para uma especificação mais precisa ou para confirmação da especificação realizada pela UAM;

Oriente a equipe gestora do Projeto Alfabetizar com Sucesso para que realize um planejamento no início de cada ano, a ser submetido ao Secretário de Educação para aprovação. Essa medida evitará que os pedidos fiquem parados no setor de orçamento, esperando dotação ou recursos financeiros;

Oriente o Coordenador do Projeto para que acompanhe a utilização dos recursos, de forma a fazer os pedidos dentro de seus limites orçamentários e financeiros. Para isso, antes de fazer o pedido, deve verificar o valor aproximado da aquisição, consultando a UAM ou sites especializados. Se for o caso, deve solicitar suplementação de dotação antecipadamente, de forma a não comprometer o cronograma de recebimento dos materiais;

Estabeleça que o Coordenador do Projeto Alfabetizar com Sucesso defina, conjuntamente com a UAM, qual o tempo de antecedência necessário para fazer os

pedidos, de forma que o material esteja nas escolas em tempo hábil, ou seja, no início do ano letivo.

Defina um prazo máximo para que as amostras de material licitado sejam aprovadas pelo Coordenador do Projeto;

Defina um responsável pelo recebimento, guarda e controle de materiais nas GEREs e nas escolas, normatizando que os materiais sejam devidamente conferidos e assinadas as respectivas guias, quando do seu recebimento. Além disso, deve realizar um levantamento da estrutura física das escolas, de forma a verificar as condições existentes, tomando providências para que o material não seja extraviado;

Faça um levantamento da capacidade do Projeto Alfabetizar com Sucesso quanto à realização de ações de fortalecimento da equipe técnica dos municípios, definindo metas de adesão para o triênio 2005-2007.

Elabore termo de compromisso para os municípios que aderirem ao projeto, onde estejam claras as responsabilidades do Estado e do Município;

Contacte prefeitos de municípios em quantidade proporcional às metas de inclusão definidas para sensibilizar e firmar termo de compromisso, levando em conta o IDH, ou outro indicador, como forma de seleção dos municípios para adesão ao Projeto Alfabetizar com Sucesso a fim de garantir um critério de equidade social;

Elabore cronograma de inclusão desses municípios ao Projeto Alfabetizar com Sucesso para o período de 2005 a 2007;

Busque alternativas de apoio aos municípios para que eles possam estruturar ações próprias de alfabetização, caso o Estado não deseje implementar o Projeto Alfabetizar com Sucesso nos municípios;

Defina um responsável pelo Programa Estadual de Alfabetização, que se encarregue de promover a articulação entre as diversas ações, focando sempre os objetivos e metas deste programa.

Redimensione suas metas para os exercícios subsequentes, propondo alteração no PPA ou, quando aplicável, o redirecionamento das ações para o atingimento das referidas metas.

Verifique a capacidade de atendimento das séries iniciais pela rede pública municipal, defina se transfere, ou não, a responsabilidade do ensino fundamental para os respectivos municípios e elaborar um cronograma para essas possíveis mudanças, a fim de possibilitar o planejamento dessa transição.

Crie um mecanismo de cobrança quanto ao cumprimento do termo de compromisso assinado pelos prefeitos dos municípios, de comum acordo com o Programa Se Liga Pernambuco, no que toca à uma política de alfabetização municipal.

Oriente os responsáveis pelas diversas ações do Programa Estadual de Alfabetização, para que se articulem entre si e os Secretários de Educação Municipais e criem mecanismos de incentivo à estruturação da alfabetização nos municípios.

Garanta que os diários de classe cheguem às mãos dos professores exatamente no início do período letivo;

Mapeie o perfil de todos os professores do Projeto Alfabetizar com Sucesso e defina uma política de pessoal para as séries iniciais do ensino fundamental.

À consideração superior.

Recife, 27 de dezembro de 2004.

Alan José de Moura Silva
Matrícula nº 1.094 – ANOP/CCE
(Coordenador)

Emerson Souza de Carvalho
Matrícula nº 0784 – ANOP/CCE

José Félix Rodrigues Filho
Matrícula nº 0832 – ANOP/CCE

Juliana Montenegro de Oliveira Matos
Matrícula nº 1.017 – ANOP/CCE

Lídia Maria Lopes P. da Silva
Matrícula 0817 – ANOP/CCE
(Supervisora)