



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ



Retratos do Brasil

O Ceará na visão do **Tribunal de Contas do Estado**
Contribuição do Controle e da Sociedade para o Desenvolvimento Estadual

2013 - 2014



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ



Retratos do Brasil

O Ceará na visão do **Tribunal de Contas do Estado**
Contribuição do Controle e da Sociedade para o Desenvolvimento Estadual

2013 - 2014

O conteúdo deste documento também pode ser consultado no *site*
www.tce.ce.gov.br

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ

Composição 2014/2015

Conselheiros

José Valdomiro Távora de Castro Júnior (Presidente)
Edilberto Carlos Pontes Lima (Vice-Presidente)
Rholden Botelho de Queiroz (Corregedor)
Luís Alexandre Albuquerque de Paula Pessoa
Teodorico José de Menezes Neto
Soraia Thomaz Dias Victor
Patrícia Lúcia Saboya Ferreira Gomes

Conselheiros Substitutos

Itacir Todero (Ouvidor)
Paulo César de Souza

Ministério Público Especial junto ao TCE-CE

Eduardo de Sousa Lemos (Procurador-Geral)
Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre

Equipe de Auditoria

José Ricardo Moreira Dias

Coordenador da Comissão de Auditoria Operacional

Jocyrrégia Maria Peixoto Alves

Subcoordenadora da Comissão de Auditoria Operacional

Francisco das Chagas Evangelista

Membro da Comissão de Auditoria Operacional

Maria de Fátima Teixeira Brasil

Membro da Comissão de Auditoria Operacional

Sérgio Luiz Conde de Oliveira

Membro da Comissão de Auditoria Operacional

João Vier Freires Neto

Membro da Comissão de Auditoria Operacional

Produção Editorial

Assessoria de Comunicação Social

Projeto Gráfico / Diagramação

Jessica Pereira da Silva

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	9
INTRODUÇÃO	10
1. SEGURANÇA PÚBLICA	12
Atividades de policiamento comunitário do RONDA.....	19
Infraestrutura, equipamentos e recursos materiais das Companhias de Policiamento Comunitário.....	27
Ações formativas dos policiais do RONDA para o desempenho de atividades de policiamento comunitário	31
2. EDUCAÇÃO	34
Elaboração e execução do planejamento anual das escolas	42
Apoio, monitoramento e avaliação da SEDUC no desempenho da escola e da gestão..	46
Infraestrutura das escolas de ensino médio.....	49
3. INFRAESTRUTURA	54
Critérios de escolha das localidades a serem beneficiadas pela ação “Implementação de Pequenos Sistemas Simplificados de Abastecimento de Água em Comunidades Rurais”.....	59
Sustentabilidade dos sistemas simplificados de abastecimento de água em comunidades rurais.....	61
Suprimento de água para consumo humano por meio dos sistemas simplificados de abastecimento de água em comunidades rurais.....	66

APRESENTAÇÃO

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará, com o intuito de garantir cada vez mais transparência e contribuir com a nova gestão estadual, apresenta nesta publicação um diagnóstico das auditorias operacionais realizadas nas áreas da Segurança Pública, Educação e Infraestrutura nos anos de 2013 e 2014.

A finalidade das auditorias operacionais é avaliar os programas e oferecer, se for o caso, alternativas capazes de promover o aperfeiçoamento das ações governamentais.

Os trabalhos apresentados visam ampliar as ações do controle externo exercido pela Corte de Contas do Ceará, através de uma análise aprofundada em aspectos fundamentais da gestão pública, com destaque para a economicidade, a efetividade e a eficiência.

Continuaremos firmes no propósito de ampliar as iniciativas do controle externo, elevando a qualidade da nossa atuação e dando a celeridade às ações do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

José Valdomiro Távora de Castro Júnior
Conselheiro Presidente do TCE-CE

INTRODUÇÃO

Desde o início do processo de redemocratização, o Brasil vem experimentando uma série de avanços, como a estabilidade monetária, a geração de milhões de empregos, a redução das desigualdades e o fortalecimento das instituições políticas.

Não obstante, o país enfrenta um conjunto de desafios para alcançar patamares de desenvolvimento econômico e social dos países mais avançados. Esses desafios estão relacionados à atuação do Estado, por seu protagonismo em nosso processo de crescimento, seja no papel de regulador, de prestador de serviços ou de investidor.

O preceito constitucional que prevê a construção da República Federativa do Brasil por meio da união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal acabou ensejando a repartição desse protagonismo entre os diversos entes federados. Por esse motivo, é essencial uma atuação harmônica, coordenada, eficiente e articulada entre todos esses atores.

Para que isso ocorra, acreditamos que é necessário um constante diálogo interinstitucional federativo, com foco no aperfeiçoamento da administração pública e no desenvolvimento nacional integrado em benefício da sociedade.

Creemos também que o sistema de tribunais de contas do Brasil pode contribuir de modo significativo nesse processo, por meio da identificação de questões críticas, os chamados “gargalos”, existentes em áreas estratégicas do país que prejudicam o nosso pleno desenvolvimento, bem como da apresentação de contribuições que visem solucioná-las.

É exatamente o objetivo do trabalho que ora se apresenta!

Para colaborar com o diálogo entre os governantes eleitos neste ano de 2014, cada tribunal de contas elaborou relatório contendo um diagnóstico sobre no mínimo três e no máximo cinco funções de governo, escolhidas dentre as áreas temáticas da saúde, educação, previdência social, segurança pública e infraestrutura.

O resultado trazido é fruto de iniciativas de atuação individual ou conjunta entre os tribunais de contas, com especial destaque para os relatórios de auditoria operacional das áreas de saneamento e segurança pública, como também, para a auditoria coordenada do ensino médio.

Este último instrumento possibilitou o fornecimento de uma visão ampliada sobre os grandes temas de interesse da população brasileira, contribuindo sobremaneira para se chegar aos diagnósticos aqui apresentados. Temos convicção de que o formato exitoso de nossa parceria com os tribunais de contas, a Atricon e o Instituto Rui Barbosa possa ser uma boa inspiração para o diálogo interinstitucional entre os governantes eleitos.

Outras organizações importantes de nossa sociedade, como as confederações patronais e dos empregados e os conselhos de fiscalização profissional, estão apresentando trabalhos semelhantes. Com essa conjugação de esforços e a disponibilidade demonstrada pelas nossas lideranças em manter um diálogo propositivo, o Brasil ganha um fórum importante de debates, capaz, segundo nossa visão, de contribuir com os governantes eleitos em sua missão de instituir políticas públicas com resultados mais aderentes às aspirações de nossa população.

José Ricardo Moreira Dias

Coordenador da Comissão de Auditoria Operacional



1

SEGURANÇA PÚBLICA

RONDA | A POLÍCIA DA
DO QUARTEIRÃO | BOA VIZINHANÇA

1 - SEGURANÇA PÚBLICA

Vários são os conceitos sobre segurança pública, predominando na literatura a concepção de um conjunto de processos, dispositivos e medidas de precaução, objetivando assegurar à população proteção contra danos e riscos eventuais à vida e ao patrimônio. Em síntese, trata-se de um conjunto de processos políticos e jurídicos destinados a garantir a ordem pública na convivência pacífica de homens em sociedade.

O que há de consenso entre os conceitos pesquisados é que a segurança pública não deve se restringir apenas à repressão da criminalidade, mas também promover ações de prevenção à ocorrência de crimes.

Nesse contexto, nasce a figura do Policiamento Comunitário que, de acordo com os doutrinadores, é um serviço policial que se aproxima das pessoas, com nome e cara definidos, com um comportamento regulado pela frequência pública cotidiana, submetido, portanto, às regras de convivência cidadã. A proposta de Polícia Comunitária oferece uma resposta tão simples que parece irreal: personalize a polícia, faça dela uma presença também comum.

A filosofia do policiamento comunitário foi criada como uma forma de melhorar o relacionamento entre a polícia e a sociedade. Para isso, procurou reconstruir a credibilidade e a confiança do público na polícia e, desse modo, melhorar o desempenho dela na contenção da violência urbana.

O policiamento comunitário fundamenta-se numa parceria entre a população e as instituições de segurança pública. Baseia-se na premissa de que tanto as instituições estatais, quanto à população local, devem trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas que afetam a segurança pública, tais como a sensação de insegurança, a exclusão e a desigualdade social que acentuam os problemas relativos à criminalidade e dificultam o propósito de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos.

No Ceará, em outubro de 2007, a partir do documento denominado PROJETO RONDA, produzido por policiais integrantes de um Grupo Especial de Trabalho, o Governo do Estado estabeleceu as premissas do novo modelo

de segurança pública a ser implantando no estado, estando à frente da gerência do projeto o Secretário Executivo da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social à época.

O RONDA fundamentou-se estrategicamente a partir da delimitação do problema, “a criminalidade no Ceará alcançou dimensões inaceitáveis”, bem como na análise dos possíveis fatores determinantes, que influenciaram significativamente no problema, tais como:

- Condições socioeconômicas desfavoráveis (desigualdade de renda, pobreza, baixo nível educacional, dentre outros);
- Um modelo de segurança que paulatinamente perdeu a capacidade de lidar com o aumento da criminalidade;
- Reduzida integração entre as instituições que compõem o sistema de segurança pública, e entre elas e a comunidade.

A partir dessa filosofia de polícia comunitária, o Governo do Estado do Ceará implantou em novembro de 2007 o Programa Ronda do Quarteirão com os seguintes objetivos específicos:

- Diminuir os índices de criminalidade e violência;
- Melhorar a satisfação da população com o atendimento policial, mediante ações de policiamento comunitário;
- Promover a cidadania através da participação dos integrantes das comunidades no diagnóstico, análise e solução dos problemas de segurança;
- Fortalecer a confiança da comunidade nos órgãos de segurança pública;
- Melhorar a qualidade de vida das comunidades assistidas;

-
- Reduzir a sensação de insegurança nas comunidades atendidas pelo Programa.

A partir desse modelo de segurança pública adotado pelo governo cearense, por meio do programa 001 - Ronda do Quarteirão, e ainda, pelos critérios de materialidade, relevância, agregação de valor e vulnerabilidade que permearam a escolha do programa a ter seu desempenho avaliado pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE/CE em 2012, elegeu-se o Ronda do Quarteirão, posteriormente chamado apenas de RONDA, como objeto de avaliação de auditoria operacional.

Com o objetivo de conhecer os pontos fortes e fracos do programa, bem como as oportunidades e ameaças e respectivos riscos, foram utilizadas as técnicas de diagnóstico Análise SWOT e Diagrama de Verificação de Risco – DVR, a fim de identificar entre as áreas mais sensíveis e quais apresentavam maior risco para manutenção do RONDA.

A partir da utilização desses instrumentos de diagnóstico foram identificadas possíveis deficiências/fraquezas do programa RONDA, a saber:

No Processo de seleção de novos policiais, as fases de caráter eliminatórias (avaliação psicológica, de capacidade física e a investigação social) acontecem concomitante ao Curso de Formação Profissional;

- Currículo do Curso de Formação com deficiências na formação humanística do policiamento comunitário;
- Variação na carga horária nos cursos de formação;
- Ausência de estágio supervisionado;
- Quantidade insuficiente de policiais designados para atuar no RONDA;
- Índice elevado de efetivo policial do RONDA afastado das suas atividades finalísticas;

- Jornada de trabalho desestimulante para os policiais;
- Rodízio de equipes em turnos distintos não favorecendo a criação de vínculo com a comunidade
- Não aceitação da Polícia Comunitária por parte de integrantes da Polícia Militar (Resistência da tropa);
- Excessiva demanda para atendimento de ocorrências;
- Prioridade ao atendimento de ocorrências em detrimento às atividades comunitárias;
- Desvirtuamento da filosofia de policiamento comunitário por alguns membros do efetivo policial do Ronda;
- Efetivo policial reduzido em cada viatura;
- Elevado índice de viaturas em manutenção;
- Suspensão do patrulhamento feito por motocicleta;
- Pouco envolvimento dos Conselhos Comunitários de Defesa Social – CCDS no planejamento das ações do Ronda;
- Falta de integração do Sistema de Segurança Pública Estadual;
- Ausência de apoio do Conselho Estadual de Segurança Pública do Ceará;
- Ausência de uniformização de conceitos e doutrinas; e
- Recursos financeiros insuficientes;

Diante do diagnóstico apresentado a auditoria operacional do RONDA

teve como objetivos avaliar a efetividade das atividades de policiamento comunitário e identificar que fatores vinham afetando o desempenho do RONDA no desenvolvimento de suas ações na Capital e Região Metropolitana.

Para atingir esses objetivos, formularam-se 2 (duas) questões de auditoria, a saber:

1ª Questão: Os policiais do RONDA realizam atividades de policiamento comunitário?

2ª Questão: Que fatores afetam o desempenho do RONDA no desenvolvimento das ações de policiamento comunitário?

2.1 As Companhias de Policiamento Comunitário - CIAs dispõem de estrutura física, equipamentos e recursos materiais suficientes e adequados para a execução das atividades de policiamento comunitário?

2.2 O Programa dispõe quanto à estrutura de pessoal:

- a) de policiais suficientes para cobertura das áreas delimitadas em cada CIA?
- b) de escala de trabalho que proporciona a integração das equipes com a comunidade?
- c) de incentivos que valorizem a ação do policial comunitário?

2.3 As ações formativas (inicial e continuada) qualificam os policiais do RONDA a desempenhar as atividades de policiamento comunitário?

Com o objetivo de responder as questões elencadas, durante a execução da auditoria, realizada em novembro de 2012, foi avaliada a estrutura de funcionamento do RONDA das 17 companhias existentes na Capital e Região Metropolitana. A delimitação da amostra do efetivo policial do RONDA e dos representantes dos Conselhos Comunitários de Defesa Social – CCDSs entre-

vistados durante a auditoria, considerou um erro amostral de 5% e um nível de confiança de 90%. Para uma população de 1.909 policiais e 169 CCDSs vinculados as companhias pesquisadas, foram entrevistados 238 policiais e 105 representantes.

SUMÁRIO DOS PROBLEMAS

Dentre os problemas identificados quanto ao RONDA, mereceram destaque os seguintes:

- 1.os policiais do RONDA não estão realizando atividades de policiamento comunitário;
- 2.as Companhias de Policiamento Comunitário - CIAs não dispõem de estrutura física, equipamentos e recursos materiais suficientes e adequados para a execução das atividades de policiamento comunitário.
- 3.as ações formativas não qualificam os policiais do RONDA para o desempenho de atividades de policiamento comunitário.

PROBLEMA 1 – Os policiais do RONDA não estão realizando atividades de policiamento comunitário.

A concepção do Programa de Polícia Comunitária do Estado do Ceará, materializado no Projeto Ronda do Quarteirão, *Item 7 – Descrição das situações de uso no Programa RONDA*, estabelece as formas de atuação da polícia comunitária, apresentadas no Quadro 1 a seguir.

Quadro 1

Descrição das situações de uso no programa RONDA

Situação de uso	Quem inicia a ação	Descrição da situação de uso	Resultado
Realização de Patrulhamento	Policial Ostensivo do RONDA	O Policial Ostensivo realiza o patrulhamento e evita ocorrências delituosas (a pé; carro-patrolha; moto patrulha; a cavalo; bicicleta, etc.).	Inibição da ocorrência de crime
Realização de Ação de Polícia Comunitária	Policial Ostensivo do RONDA	O Policial Ostensivo realiza visitas e contatos frequentes junto aos comunitários, para obter informações e sugestões sobre a segurança na base territorial.	Conhecimento e integração com a comunidade
Solicitação de Socorro	Cidadão	O cidadão entra em contato diretamente com o policiamento do RONDA para solicitar socorro. A ligação passa pela Coordenadoria Integrada de Operações de Segurança – CIOPS, gerando a abertura de uma ocorrência e gravando os diálogos	Acionamento do socorro
Prestação de Socorro	Cidadão	O Policial Ostensivo presta socorro a um cidadão por iniciativa própria.	Prestação de socorro

Fonte: Projeto Ronda do Quarteirão

Desta forma, verifica-se que é atribuição do Policial do RONDA realizar o patrulhamento com o fim de evitar ocorrências delituosas e as visitas e contatos frequentes junto aos comunitários para obter informações e sugestões sobre a segurança na sua área de atuação.

Os trabalhos de auditoria levantaram que as atividades de policiamento comunitário não estão sendo desenvolvidas na forma como foi concebida pelo programa RONDA, tendo sido constatados problemas no patrulhamento, na integração com a comunidade e no acionamento de socorro.

Quanto ao primeiro aspecto, que trata da inibição da ocorrência de crime, as evidências demonstraram os seguintes problemas no patrulhamento:

- No momento da inspeção in loco, 27 das 169 áreas atendidas pelo RONDA estavam desassistidas, em decorrência de viaturas em manutenção ou deslocadas de sua área de atuação;
- 71,43% dos Representantes dos CCDSs afirmaram que os policiais do RONDA habitualmente não costumam ser vistos e identificados com facilidade em sua comunidade;
- 41,18% dos Comandantes entrevistados e 28,57% dos Representantes dos CCDSs entendem que a atual frota de viaturas do RONDA não está sendo suficiente para promover o patrulhamento preventivo;
- Aproximadamente 72% das ocorrências demandadas para a Polícia Militar, via CIOPS, são atendidas pelo RONDA;
- Todos os Comandantes entrevistados afirmaram que as equipes do RONDA demandam muito tempo no registro dos flagrantes na Polícia Civil.

As causas identificadas foram:

- Falta de manutenção preventiva nas Viaturas;
- Viaturas deslocadas da Região Metropolitana para suprir áreas descobertas da Capital;
- Atendimento excessivo de ocorrências da esfera de atuação do Policiamento Ostensivo Geral por policiais do RONDA;
- Falta de sinergia entre a Polícia Civil e a PM, notadamente nos casos em que se faz necessária a lavratura do flagrante.

O possível efeito é:

- Existência de áreas atendidas pelo RONDA desassistidas de patrulhamento;

Quanto ao conhecimento e integração com a comunidade, as evidências demonstraram problemas nas visitas domiciliares; no contato junto aos comunitários para obter informações e sugestões sobre a segurança na base territorial; e na percepção da atividade de policiamento comunitário.

As evidências detectadas quanto aos problemas nas visitas domiciliares foram:

- 85,71% dos Representantes dos CCDSs afirmaram que os policias não fazem, habitualmente, visitas domiciliares aos moradores e comerciantes de sua comunidade;
- Quanto às visitas aos recém chegados na comunidade, 66,27% dos Policias e 64,71% dos Comandantes entrevistados afirmaram que não são feitas. 84,76% dos Representantes dos CCDSs corroboraram com essa afirmação.

A causa identificada foi:

- Excesso de demanda de ocorrências atinentes ao Policiamento Ostensivo Geral.

O possível efeito é:

- Pouco contato junto aos comunitários, para obter informações e sugestões sobre a segurança na base territorial.

Os problemas evidenciados quando do contato junto aos comunitários para obter informações e sugestões sobre a segurança na base territorial foram:

- 65,49% dos Policiais afirmaram que não procuram apoio das lideranças comunitárias para a solução de problemas ligados à Segurança. 74,29% dos Representantes dos CCDSs, corroboraram com essa afirmação;
- 75,24% dos Representantes dos CCDSs, afirmaram que os policiais do RONDA não visitam os moradores e comerciantes de sua comunidade buscando identificar problemas;
- Quanto a participação dos policiais nas reuniões dos CCDSs, 80,00% dos Representantes desses Conselhos afirmaram que os policiais não participam. 61,13% dos Policiais e 70,59% dos Comandantes entrevistados, corroboraram com essa afirmação;
- 97,25% dos Policiais não souberam informar quantas reuniões dos CCDSs aconteceram nos últimos 12 meses;
- 83,81% dos Representantes dos CCDSs afirmaram que sua comunidade não identifica os policiais pelo nome. 62,35% dos Policiais corroboraram com essa afirmação.

A causa identificada foi:

- Alto índice de rodízio dos policiais do RONDA entre as diversas áreas de cobertura do Programa.

O possível efeito é:

- Policial pouco envolvido com a vida da comunidade e sem conhecimento pleno da realidade da mesma.

Os problemas evidenciados quanto a não percepção da atividade de policiamento comunitário foram:

- Na visão de 77,25% dos Policiais, 58,82% dos Comandantes entrevistados e 66,67% dos Representantes dos CCDSs, a população não

sabe qual o papel do policial comunitário;

- Quanto a satisfação da população com a atuação do RONDA, 47,06% dos Comandantes, 54,90% dos Policiais e 46,67% dos Representantes dos CCDSs, afirmaram que a população não está satisfeita. Destacar que, neste caso, aparece a subjetividade da opinião dos policiais, quando avaliam a opinião da população ante sua própria atuação.
- 79,61% dos Policiais afirmaram que já atuaram em 3 ou mais áreas distintas;
- 56,19% dos Representantes dos CCDSs, indagados sobre o que deveria mudar no RONDA, responderam que o Programa deveria voltar a prática do policiamento comunitário. 53,69% dos Policiais apresentaram, também de forma espontânea, a mesma opinião.

A causa identificada foi:

- A filosofia do policiamento comunitário e o papel do policial comunitária foi pouco disseminado nas diversas comunidades atendidas pelo RONDA.

O possível efeito é:

- Falta de identificação por parte da comunidade do papel do policial comunitário.
- Por fim, quanto ao acionamento de socorro, as evidências demonstraram os seguintes problemas:
- 77,65% dos Policiais afirmaram que a maioria das ocorrências atendidas são originárias do CIOPS e não diretamente com o policiamento do RONDA;
- 66,67% dos Representantes dos CCDSs afirmaram que não ligam para o telefone da viatura, apesar de 56,19% saberem qual o número

do telefone da viatura;

- 30,18% dos Policiais citaram que o telefone de sua viatura já apresentou problema.

As causas identificadas foram:

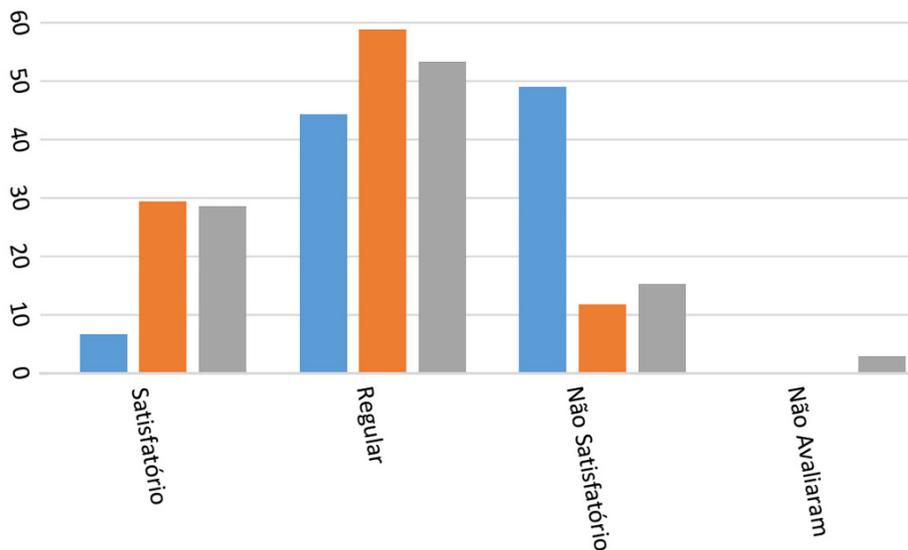
- Atendimento excessivo de ocorrências da esfera de atuação do Policiamento Ostensivo Geral por policiais do RONDA;
- Deficiência na divulgação do número dos telefones das viaturas do RONDA junto a população;
- Telefones das viaturas do RONDA, com problemas técnicos.

Os possíveis efeitos são:

- Deficiência na solicitação de socorro pela população;
- Demora na prestação de socorro à população.

Merece destacar, por relevante, que o TCE/CE fez consulta a Policiais, Comandantes e Representantes dos CCDs acerca da seguinte questão: **“Como você avalia o RONDA hoje?”**. O resultado dessa pesquisa encontra-se sintetizado no Gráfico 1 a seguir:

Gráfico 1
Nível de avaliação do RONDA segundo categorias consultadas



- Indagados **“o que você acha que deve mudar no RONDA?”**, os Policiais (53,69%) e os Representantes dos CCDSs (56,19%), entre as muitas respostas apresentadas de forma espontânea, se manifestaram no sentido de que o RONDA deve voltar à prática do Policiamento Comunitário.

Recomendações

Que a Polícia Militar:

- elabore estudo de viabilidade econômica para as viaturas cuja garantia oferecida pelo fabricante esteja vencida, de forma a demonstrar a opção mais vantajosa, quais sejam: realizar a manutenção ou substituir as viaturas;

- oriente as Equipes do RONDA à realizar atividades inerentes a prática do policiamento comunitário;
- provoque junto à Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social – SSPDS, órgão estadual gestor do Sistema de Segurança Pública do Estado do Ceará, a discussão acerca da necessidade de se adotar medidas com vistas a agilizar a lavratura dos autos de prisão em flagrante encaminhados pelas Equipes do Ronda
- promova campanhas contínuas para divulgação do RONDA, enfatizando o papel do policiamento comunitário e dos números dos telefones de suas viaturas;

Benefícios Esperados

- Patrulhamento mais efetivo em todas as áreas atendidas pelo RONDA, inibindo a ocorrência do crime;
- Maior participação da população no exercício do policiamento comunitário, fornecendo informações e sugestões sobre a segurança na sua comunidade;
- Prestação de socorro à população de forma mais célere.

PROBLEMA 2 - As Companhias de Policiamento Comunitário – CIAs não dispõem de estrutura física, equipamentos e recursos materiais suficientes e adequados para a execução das atividades de policiamento comunitário.

A organização básica da Polícia Militar do Ceará, positivada mediante a Lei Estadual nº15.217, de 05 de setembro de 2012, art. 22, transcrito abaixo, convalida a necessidade de oferecer ao policiamento aparato necessário que favoreça o desempenho de suas atividades, vejamos:

Art.22. No policiamento ostensivo serão utilizados fardamentos, armamentos, equipamentos, aprestos e outros materiais que auxiliem direta e indiretamente o trabalho policial militar e sua identificação, exceto nas ações de inteligência que obedecem à regulamentação apropriada.

Nesse sentido, não há como pensar em policiamento ostensivo sem vinculá-lo a companhias e batalhões, e não há como falar em companhias e batalhões sem infraestrutura física e equipamentos e recursos materiais que garantam seus funcionamentos.

As evidências demonstraram os seguintes problemas:

- Das 17 (dezessete) Companhias visitadas:
 - » 76,47% estão instaladas em espaço cedido;
 - » 82,35% funcionam em estrutura adaptada para a atividade policial de forma precária, sem planta física específica;
 - » 76,47% não dispõem de acessibilidade para pessoas portadoras de necessidades especiais;
 - » 52,94% não dispõem de área de recepção/espera e de sanitários para o público;
 - » 41,18% não dispõem de local específico para “reserva de arma”;
 - » Todas disponibilizavam munição para a tropa, entretanto a quase totalidade dessas munições encontravam-se com prazo de validade vencido;
 - » Todas disponibilizavam coletes balísticos para a tropa, entretanto muitos desses coletes estavam com prazo de validade vencido;

- » 52,94% não dispunham de computadores, sendo utilizados os de uso pessoal dos policiais;
- » 58,82% não dispunham de Impressoras.
- Dos 17 (dezesete) Comandantes entrevistados:
 - » Somente 11,76% afirmaram que as instalações físicas são satisfatórias;
 - » 82,35% afirmaram que a munição utilizada pela tropa não é satisfatória para o desempenho das atividades policiais;
 - » 66,67% afirmaram que o armamento utilizado pela tropa não é satisfatório ao desempenho das atividades policiais;
 - » 88,24% afirmaram que os equipamentos de informática não atendem as necessidades da CIA;
 - » 64,71% afirmaram que os móveis e materiais de escritório não são satisfatórios;
 - » 41,18% afirmaram que os equipamentos de comunicação (Rádio) não são satisfatórios;
 - » 52,94% afirmaram que os telefones funcionais não são satisfatórios.
- Indagados “o que você acha que deve mudar no RONDA?”, os Policiais (12,30%), entre as muitas respostas apresentadas de forma espontânea, se manifestaram no sentido de que deveriam fazer uso de equipamentos de comunicação individual eficientes.

As causas identificadas foram:

- Falta de políticas de investimento em infraestrutura física adequada à execução das atividades de policiamento comunitário;
- Deficiência no planejamento das aquisições;
- Falta de políticas de investimento em equipamentos e recursos materiais adequados à execução das atividades nas CIAs de policiamento comunitário.

Os possíveis efeitos são:

- CIAs de policiamento comunitário instaladas em locais improvisados e que não favorecem a integração comunidade < = > polícia;
- Munição e coletes balísticos vencidos, expondo os policiais a situação de risco;
- Armamento não satisfatório ao desempenho das atividades policiais;
- Falta de equipamentos que favoreçam a comunicação durante as atividades policiais;
- CIAs de policiamento comunitário funcionando de forma precária e improvisada.

Recomendações

Que a Polícia Militar elabore:

- plano de investimento em infraestrutura física adequada para às CIAs de policiamento comunitário;

- plano de aquisições periódico para as munições e coletes balísticos, observando os prazos e critérios de validade;
- estudo sobre armamentos letais/não letais e de equipamentos de comunicação individual adequadas ao uso dos policiais do RONDA, como também um plano de aquisições;
- plano de aquisições periódico para os equipamentos e recursos materiais.

Benefícios Esperados

- CIAs de policiamento comunitário instaladas em espaços físicos apropriados à prática do policiamento comunitário e que favoreçam a integração comunidade < = > polícia;
- Garantia de requisitos mínimos de segurança para o desempenho da atividade policial;
- CIAs de policiamento comunitário melhor aparelhadas.

PROBLEMA 3 – As ações formativas não qualificam os policiais do RONDA para o desempenho de atividades de policiamento comunitário.

O Projeto Ronda do Quarteirão propôs a formação dos policiais com base na filosofia do policiamento comunitário estabelecendo como pré-requisito para o ingresso no RONDA a participação no Curso “Promotor da Doutrina de Polícia Comunitária”, utilizando como instrumento metodológico a matriz curricular sugerida pela Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP.

O Projeto define ainda, como condição de sucesso, “Treinamento e Formação de Pessoal” para os integrantes do Programa.

As evidências demonstraram os seguintes problemas:

Dos Policiais entrevistados

- » 59,61% entendem que as disciplinas e conteúdos do Curso de Formação não foram suficientes para o desempenho das atividades de polícia comunitária;
- » 39,90% afirmaram que a carga horária da disciplina Técnica Policial Militar não foi suficiente para disseminar os conhecimentos;
- » 23,08% entendem ser necessário dedicar mais tempo para a prática de tiro;
- » 50,98% afirmaram que durante o curso de formação não passaram por situações que simulassem o cotidiano de um policial comunitário;
- » 78,8% afirmaram que não conseguem participar dos cursos de aperfeiçoamento oferecidos;
- » 74,51% afirmaram que a carga horária dos cursos de aperfeiçoamento oferecidos é insuficiente;

Dos 17 (dezessete) Comandantes entrevistados:

- » 41,18% não participaram de Curso de Formação em Polícia Comunitária;
- Indagados “o que você acha que deve mudar no RONDA?”, os Comandantes (47,06%) e os Policiais (26,23%), entre as muitas respostas apresentadas de forma espontânea, se manifestaram no sentido de que deveriam ser criados programas de capacitação e qualificação permanente.

As causas identificadas foram:

- Deficiência nos processos de capacitação;
- A escala de serviço do policial do RONDA não favorece sua participação em cursos de aperfeiçoamento, pois não há efetivo suficiente, para suprir sua ausência;
- Oferta insuficiente de vagas em cursos de aperfeiçoamento aos policiais do Grupo Operacional do RONDA.

O possível efeito é:

- Policiais com deficiências para a prática do policiamento comunitário.

Recomendações

- Que a Polícia Militar elabore plano anual de capacitação para os policiais do RONDA, que atenda as carências identificadas, especialmente nas disciplinas que tratam da Técnica Policial Militar e Prática de Tiro.

Benefícios Esperados

- Melhoria no processo de formação dos policiais, capacitando-os para o cotidiano da polícia comunitária.

REFERÊNCIAS

A Auditoria Operacional que avaliou o programa RONDA, protocolada no TCE/CE sob o número nº 11.194/2012-4, estando atualmente aguardando apreciação pelo Pleno. Relator: Conselheiro Rholden Queiroz.



2

EDUCAÇÃO

BARÃO DE ARACATI

Fundada em 05.01.1926

TELEMAR
31

JOGUE
LIXO NO

2 - EDUCAÇÃO

O Estado Brasileiro, apesar de incluir a educação nos direitos civis e políticos a partir da edição da Carta Magna de 1824, só veio a priorizar o direito à educação com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

A educação foi tratada de forma relevante nessa última Carta Constitucional, visto que foi reconhecida como direito fundamental e elevada à categoria de direito social.

A Constituição Federal de 1988 disciplinou a educação em seu art. 205, no qual expressa:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

De acordo com a Lei 9.394/96, que estabelece as diretrizes e base da educação nacional, a educação abrange processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e nas organizações da sociedade civil. Essa lei dispõe ainda que a educação escolar compõe-se de: educação básica formada pela educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação superior.

Com a edição da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, o ensino médio, última etapa da educação básica, cuja oferta tornou-se obrigatória com a promulgação da Emenda Constitucional nº 59/2009, teve sua finalidade definida: consolidar e aprofundar os conhecimentos adquiridos no ensino fundamental; possibilitar o prosseguimento dos estudos; preparar para o trabalho e a cidadania do educando; aprimorar o educando como pessoa humana, incluindo a formação ética, o desenvolvimento da autonomia intelectual, do pensamento crítico e compreensão dos fundamentos científicos e tecnológicos dos processos produtivos relacionando a teoria com a prática no ensino de cada disciplina.

Dessa forma, extrai-se que o Ensino Médio é uma etapa relevante para o atendimento da necessidade de formação do educando em sua plenitude, uma vez que para o alcance do desenvolvimento intelectual, na atualidade, além da consciência crítica, da capacidade de criar, da curiosidade e do hábito da pesquisa é fundamental o conhecimento e utilização dos recursos tecnológicos que propiciem inserção deste aluno no processo produtivo.

1. No Estado do Ceará, identificou-se que o desempenho dos estudantes da rede pública estadual, em exames padronizados para essa etapa de ensino, têm-se revelado insatisfatório como na maioria dos estados brasileiros. Essa afirmativa é corroborada pela avaliação do desempenho da proficiência dos alunos, constante do Anuário Brasileiro da Educação Básica 2012: “Concluída a Educação Básica, menos de 30% dos estudantes dominam o conteúdo esperado em Língua Portuguesa. Em Matemática, esse percentual é de apenas 11%”.

Os jovens dessa etapa de ensino, segundo esse Anuário, apresentam também problemas de reprovação, abandono e distorção idade-série. No Brasil, tomando por base o ano de 2010, o atraso escolar é evidenciado logo no 1º ano do Ensino Médio com os seguintes percentuais: reprovados 17,2%, abandono 12,5% e distorção idade-série 37,8%.

Este cenário se mostra grave em todo país. No Estado do Ceará, os dados informados pela Secretaria da Educação seguem tendência nacional, conforme demonstrado no Quadro 2:

Quadro 1
Descrição das situações de uso no programa RONDA

ANO - ENSINO MÉDIO	ANO - CALENDÁRIO	REPROVAÇÃO (%)	ABANDONO (%)	DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE (%)
1º	2010	9,6	14,7	40,2
	2011	8,8	15,8	38,2
	2012	9,2	13,9	37,9
2º	2010	7,3	11,5	37,3
	2011	6,6	12,7	34,9
	2012	6,7	10,9	32,8
3º	2010	4,7	8,4	35,1
	2011	4,4	9,5	33,9
	2012	4,6	7,4	30,6

Fonte: SEDUC

2. Diante desse panorama, torna-se necessária a adoção de políticas públicas que garantam a permanência dos jovens na escola e a aprendizagem esperada na educação básica.

Nesse sentido, o Governo do Estado do Ceará formulou, em 2008, um conjunto de ações estratégicas para o fortalecimento do Ensino Médio e sua articulação com a educação profissional e tecnológica instituído pela Lei nº 14.190, de 30 de julho de 2008, denominado programa Aprender Pra Valer.

O programa se constitui das seguintes estratégias:

b) Superintendência Escolar – consiste no desenvolvimento de estratégias de acompanhamento da gestão escolar com foco no aperfeiçoamento do trabalho pedagógico e na aprendizagem do aluno;

c) Primeiro Aprender! – consiste na consolidação de compe-

tências avançadas de leitura e de raciocínio lógico-matemático, utilizando materiais complementares de ensino-aprendizagem especialmente elaborados para este fim;

d) Professor Aprendiz – consiste em incentivar professores da rede a colaborarem com o Programa, em caráter especial, na produção de material didático-pedagógico, na formação e treinamento de outros professores e na publicação de suas experiências e reflexões.

e) Avaliação Censitária do Ensino Médio – consiste na ampliação do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará –SPAECE – para operacionalização de avaliações externas anuais de todos os alunos das três séries do ensino médio, tendo em vista o acompanhamento do progresso acadêmico de cada aluno, de forma a orientar ações de melhoria a serem implementadas pelas escolas, pelos professores e pelos próprios alunos.

f) Pré-Vest – consiste no apoio à continuidade dos estudos com vistas ao ingresso no ensino superior.

g) Articulação do Ensino Médio à Educação Profissional – consiste na oferta, a estudantes e egressos do ensino médio, de melhores oportunidades de preparação para o trabalho, concebendo as escolas da rede estadual de ensino médio como locus privilegiado para a educação de nível técnico e de qualificação profissional.

Mesmo reconhecendo as iniciativas do Governo do Estado por meio de sua Secretaria da Educação – SEDUC, no intuito de melhorar o acesso e a qualidade do Ensino Médio em sintonia com a política nacional, o TCE/CE, em março de 2013, juntamente com outros 29 Tribunais de Contas brasileiros, acordaram realizar auditoria coordenada na função educação, com foco nos problemas que afetam a qualidade da educação na etapa do ensino médio.

-
- Inicialmente foi produzido diagnóstico, em que foram evidenciadas as seguintes fragilidades no Ensino Médio Cearense:
 - Escolas com estrutura física comprometida e/ou inadequada;
 - Insuficiência de materiais e equipamentos nas escolas;
 - Pouca utilização do projeto político pedagógico como instrumento de planejamento das atividades da escola;
 - Elevado número de professores temporários no Ensino Médio regular;
 - Docência com desvio de função pela carência de professores em algumas disciplinas;
 - Absenteísmo dos professores;
 - Deficiência na oferta da formação continuada destinada aos professores do Ensino Médio e demais profissionais da educação (gestão, logística, recurso);
 - Ausência de avaliação dos gestores escolares durante a sua gestão na unidade escolar;
 - Elevado número de jovens na faixa etária de 15 a 17 anos fora do ensino médio;
 - Ações não integradas e de pouca eficácia para garantir a permanência dos estudantes na escola;
 - Alta distorção idade-série;
 - Poucas ações de interação família – estudante;
 - Baixa atuação do Conselho Escolar nas decisões da escola;

- Violência nas escolas;
- Falhas no fluxo de comunicação (SEDUC-CREDE-ESCOLA).

Diante desse diagnóstico, trabalhos de auditoria se concentraram em avaliar a contribuição da gestão e da infraestrutura escolar para melhoria do ensino médio.

Para atingir esses objetivos, formularam-se 2(duas) questões de auditoria, a saber:

1ª Questão: De que forma a gestão escolar e o apoio da SEDUC a esta gestão tem contribuído para melhorar o ensino médio no Estado?

2ª Questão: Em que medida a infraestrutura das escolas proporciona condições necessárias para o desenvolvimento de um ensino de qualidade?

Com o objetivo de responder as questões elencadas, durante a execução da auditoria, realizada no período de agosto a setembro de 2013, foram realizadas entrevistas com o gestor escolar e verificada a infraestrutura de cada uma das 30 escolas de ensino médio visitadas, distribuídas em 20 municípios cearenses.

Para as demais escolas não visitadas, foram disponibilizados questionários eletrônicos sobre os mesmos temas abordados - gestão e infraestrutura escolar. A pesquisa obteve 48 respostas quanto ao tema gestão e 71 quanto a infraestrutura.

SUMÁRIO DOS PROBLEMAS

Dentre os problemas identificados em relação ao ensino médio, merecem destaque os seguintes:

1. dificuldades para elaborar e executar o planejamento anual das escolas;

2. o apoio, monitoramento e avaliação da SEDUC no desempenho da escola e da gestão apresentam fragilidades quanto a tempestividade e eficácia;

3. a maioria das escolas de ensino médio são construções antigas que ao longo do tempo foram sendo adaptadas sem atender critérios mínimos necessários, acarretando seu funcionamento em espaços precários.

PROBLEMA 1 - Dificuldades para elaborar e executar o planejamento anual das escolas.

O Planejamento Anual é o detalhamento das ações previstas no Projeto Político Pedagógico – PPP a serem realizadas em cada ano letivo. Tem por objetivo operacionalizar o PPP e, para tanto, estabelecerá, para cada ano, as metas e os objetivos a serem implementados pela escola.

O instrumento de Planejamento Anual da escola, que exerce a função de guia de orientação, deve contemplar, além das metas, as estratégias de ação, a definição de responsabilidades, os mecanismos de acompanhamento e avaliação da execução do PPP, o cronograma de ação, a estimativa de custos e as fontes de financiamento, que devem estar dispostos em ordem sequencial, de forma objetiva, coerente e flexível.

Ao realizar seu planejamento, a escola antecipa de forma coerente e organizada todas as etapas do trabalho escolar, não permitindo que as proposições percam sua essência, ou seja, o trabalho a ser realizado segue um encaideamento sequencial de raciocínio, cabendo ao agente formador a função de garantir a consolidação do processo ensino aprendizagem na escola.

Na literatura especializada, planejamento é processo de busca de equilíbrio entre meios e fins, entre recursos e objetivos, visando ao melhor funcionamento de empresas, instituições, setores de trabalho, organizações grupais e outras atividades humanas. O ato de planejar é sempre processo de reflexão, de tomada de decisão sobre a ação; processo de previsão de necessidades e

racionalização de emprego de meios (materiais) e recursos (humanos) disponíveis, visando à concretização de objetivos, em prazos determinados e etapas definidas, a partir dos resultados das avaliações.

Nesse sentido, é de suma importância para um bom planejamento escolar que os gestores saibam orientá-lo e executá-lo, uma vez que o bom desenvolvimento da unidade de ensino depende de um bom planejamento, visto que a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem em vários lugares, onde um dos quais é a escola (Art. 1º LDB).

Ao estabelecer diretrizes para a elaboração de instrumentos de gestão das instituições de educação básica integrantes do Sistema de Ensino do Estado do Ceará, o Conselho de Educação do Ceará – CEC define o Planejamento Anual como um instrumento de gestão escolar e uniformiza sua elaboração no âmbito do Estado mediante Manual de Orientações para Elaboração dos Instrumentos de Gestão Escolar.

As evidências demonstraram os seguintes problemas:

Os gestores escolares pesquisados, via questionário on line, identificaram dificuldades na elaboração do instrumento de planejamento anual de sua escola e na sua execução.

- Na elaboração do planejamento anual foram elencadas as seguintes dificuldades:
 - » Indisponibilidade de diretrizes para elaboração do instrumento (58,33%);
 - » Falta de definição das ações pedagógicas a serem executadas (50,00%);
 - » Falta de alinhamento do instrumento de planejamento com o PPP (50,00%);
 - » Ausência de capacitação específica para elaboração do instru-

mento (43,75%);

- » Falta de definição das ações pedagógicas que tratam da melhoria dos indicadores e avaliações educacionais (39,58%);
 - » Necessidade de elaboração de vários instrumentos de planejamento (esferas federal, estadual e municipal) (37,50%).
- Quanto a execução do planejamento anual as dificuldades relatadas foram:
 - » Insuficiência de coordenação pedagógica (68,75%);
 - » Frequência dos docentes (64,58%);
 - » Capacitação funcional da coordenação pedagógica (56,25%);
 - » Insuficiência de docentes (54,17%);
 - » Estrutura física da escola (52,08%);
 - » Disponibilidade de recursos tecnológicos (52,08%);
 - » Organização de atividades complementares (50,00%);
 - » Disponibilidade de equipamentos (50,00%);
 - » Formação dos docentes (45,84%);
 - » Capacitação funcional dos docentes (43,75%);
 - » Existência de vários instrumentos de planejamento não interligados (58,33%);
 - » Disponibilidade de recursos financeiros (31,25%);

Os gestores entrevistados pela equipe de Auditoria não observaram relevantes dificuldades que tenham afetado o processo de elaboração e execução do planejamento anual escolar.

As causas identificadas foram:

- Não há uma eficiente disseminação das diretrizes de elaboração do instrumento de planejamento anual;
- O PPP é pouco observado no momento de se elaborar o planejamento anual;
- Os envolvidos com a elaboração do instrumento de planejamento anual estão pouco habilitados à sua consecução;
- Não há uma clara definição de ações pedagógicas a serem executadas tanto na melhoria da qualidade do ensino como na melhoria dos indicadores e avaliações educacionais;
- Definição de muitos instrumentos de planejamento a serem elaborados, sem nenhuma interligação entre eles.

O possível efeito é:

- O Planejamento anual da escola está sendo elaborado:
 - » Sem critérios padronizados e sem definição de ações pedagógicas que visem à melhoria da qualidade do ensino, dos indicadores e das avaliações educacionais;
 - » Sem referenciar-se no PPP da escola;
 - » Por pessoas que não estão devidamente qualificadas;
 - » Duplicidade de esforços buscando alcançar o mesmo fim.

Recomendações

Que a SEDUC apoie as escolas na elaboração e execução do planejamento anual:

- Instituinto critérios uniformes para a rede estadual de ensino médio que visem subsidiar o planejamento anual na sua elaboração e execução, referenciando-se ao PPP da escola;
- Definindo um arcabouço de ações pedagógicas mínimas com vistas a melhorar a qualidade do ensino, os indicadores escolares e as avaliações educacionais;
- Promovendo capacitações regulares ao corpo técnico da rede estadual de ensino médios, visando prepará-los para elaborar e executar o planejamento anual da escola;
- Uniformizando os instrumentos a serem utilizados na elaboração do planejamento anual.

Benefícios Esperados

- O Estado do Ceará passará a dispor de uma orientação básica para elaboração e execução do planejamento anual para as escolas estaduais de ensino médio, com a adoção de ações pedagógicas mínimas que visem melhorar a qualidade do ensino, os indicadores escolares e as avaliações educacionais dessas escolas.

PROBLEMA 2 - O apoio, monitoramento e avaliação da SEDUC no desempenho da escola e da gestão apresentam fragilidades quanto a tempestividade e eficácia.

Em um contexto de expansão da atuação do Estado, dadas as crescentes demandas por políticas públicas, e com limitação de recursos públicos, cresce a necessidade de maior eficiência e transparência da atuação governamental. Como resposta, no campo da gestão organizacional, observa-se, ao longo dos

últimos anos, uma tendência mundial à modernização nas práticas de gestão, com vistas a melhorar a qualidade dos serviços disponibilizados por meio da gestão eficiente dos recursos públicos. Nesse contexto, o desenvolvimento de mecanismos de monitoramento e de avaliação para assegurar melhores resultados na gestão pública vem adquirindo maior relevância junto aos gestores.

De acordo com a definição da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, o monitoramento é um processo contínuo de coleta de informações que utiliza indicadores previamente definidos com a finalidade de fornecer informações sobre o progresso e o alcance dos objetivos. Para os especialistas da área, o monitoramento é um processo sistemático e contínuo que, produzindo informações sintéticas e em tempo eficaz, permite a rápida avaliação situacional e a intervenção oportuna que confirma ou corrige as ações monitoradas.

Já a avaliação é definida pela literatura como a atividade em que se busca aferir as operações ou resultados de um programa ou política, comparando-as a um conjunto de padrões (explícitos ou implícitos) previamente definidos, com vistas a contribuir para o seu aperfeiçoamento

Observa-se, das definições apresentadas, que as práticas de monitoramento e de avaliação, embora complementares apresentam importantes distinções, cada uma fornecendo informações úteis, mas em diferentes contextos. O monitoramento fornece informação a respeito do estágio de desenvolvimento de uma política, um programa ou um projeto em dado momento, em relação às respectivas metas e resultados. Já a avaliação evidencia o porquê das metas e dos resultados estarem ou não sendo atingidos.

Nesse sentido, o Estado do Ceará, visando fortalecer e aprimorar as ações de monitoramento, avaliação, apoio e supervisão junto à sua rede de ensino, instituiu na sua estrutura funcional, mediante a Lei Estadual nº 14.190/2008, Art. 3º, I, a figura do Superintendente Escolar que tem como atribuição básica acompanhar a gestão escolar com foco no aperfeiçoamento do trabalho pedagógico e na aprendizagem do aluno.

As evidências demonstraram os seguintes problemas:

-
- Os gestores escolares pesquisados, via questionário on line, identificaram necessidades de melhorias no tocante ao monitoramento, avaliação, apoio e supervisão da SEDUC quanto ao desempenho da escola e da gestão, as quais essencialmente consistem em:
 - » Apoio às questões de segurança pessoal (50,00%);
 - » Apoio às questões de segurança patrimonial (43,75%);
 - » Disponibilidade de Equipe de Orientação Educacional (41,76%);
 - » Disponibilidade de Equipe de Apoio/Administrativo da escola (27,09%);
 - » Oferta de capacitação para Coordenadores Pedagógicos (25,00%).
 - Os gestores entrevistados pela equipe de Auditoria identificaram necessidades de melhorias no tocante ao monitoramento, avaliação, apoio e supervisão da SEDUC quanto ao desempenho da escola e da gestão, nesse sentido opinaram que:
 - » A SEDUC deveria ser mais tempestiva quanto às ações de monitoramento, avaliação, apoio e supervisão (80,00%);
 - » A SEDUC deveria ser mais propositiva nas ações de monitoramento, avaliação, apoio e supervisão (76,67%).

A causa identificada foi:

- Carência de profissionais na SEDUC exercendo a atividade de monitoramento e avaliação.

O possível efeito é:

- Não intervenção da SEDUC, quando necessário, para correções de possíveis falhas detectadas na avaliação das ações previstas no PPP e identificadas no planejamento anual das escolas.

Recomendações

- Que a SEDUC aloque pessoal suficiente para suprir as atividades de monitoramento e avaliação das escolas.

Benefícios Esperados

- Promoção de intervenções oportunas por parte da SEDUC junto as escolas, visando as correções de possíveis falhas detectadas nas ações previstas no PPP e identificadas no planejamento anual.

PROBLEMA 3 - A maioria das escolas de ensino médio são construções antigas que ao longo do tempo foram sendo adaptadas sem atender critérios mínimos necessários, acarretando seu funcionamento em espaços precários.

As instalações físicas escolares apropriadas para o desenvolvimento das atividades educacionais compõem um ambiente facilitador do processo de ensino aprendizagem. Desta forma, é necessário que a arquitetura destes prédios, bem como os recursos técnico-pedagógicos utilizados, estejam plenamente adequados para receber os estudantes e possibilitar o máximo de condições de aprendizagem.

Segundo registros apresentados pela SEDUC, o Estado do Ceará possuía em 2012, 654 unidades escolares que ofertavam Ensino Médio nas suas diferentes modalidades (regular, integrado, profissionalizante e educação de jovens e adultos).

Parte dessa rede são construções novas, nos moldes do padrão MEC e o restante dos prédios, a grande maioria, são construções antigas que, ao longo do tempo, foram sendo adaptadas sem atender critérios mínimos, acarretando seu funcionamento em espaços precários.

O item 3.3.6 da Lei Federal 10.172/2001–PNE, determina padrões mínimos nacionais de infraestrutura para o ensino médio, compatíveis com as realidades regionais, incluindo:

- “a) espaço, iluminação, ventilação e insolação dos prédios escolares;
- b) instalações sanitárias e condições para a manutenção da higiene em todos os edifícios escolares;
- c) espaço para esporte e recreação;
- d) espaço para a biblioteca;
- e) adaptação dos edifícios escolares para o atendimento dos alunos portadores de necessidades especiais;
- f) instalação para laboratórios de ciências;
- g) informática e equipamento multimídia para o ensino;
- h) atualização e ampliação do acervo das bibliotecas incluindo material bibliográfico de apoio ao professor e aos alunos;
- i) equipamento didático-pedagógico de apoio ao trabalho em sala de aula;
- j) telefone e reproduutor de texto.”

As evidências demonstraram os seguintes problemas:

- Segundo registros da SEDUC, apenas 17% das escolas públicas estaduais que oferecem ensino médio são construções novas, portanto seguem modelos entendidos como padrões MEC.
- Nas escolas visitadas, constatou-se que todas as unidades novas que seguem o modelo padrão MEC, são escolas profissionalizantes, sendo que as demais sofreram adaptações sem atender critérios mínimos, acarretando seu funcionamento em espaços precários.
- Os gestores escolares pesquisados, via questionário on line, identificaram problemas relacionados à conservação da escola, não considerando bons os seguintes ambientes:
 - » sala de aula (33,81%);
 - » sala de diretoria (36,62%);
 - » sala de professores (33,81%);
 - » sala de secretaria (42,25%);
 - » laboratório de informática (33,81%);
 - » cozinha (49,30%);
 - » biblioteca (42,25%);
 - » sanitários (60,56%);
 - » dependências adequadas a alunos com deficiências (43,66%);
 - » banheiros com chuveiros (40,84%);
 - » despensas (45,09%);
 - » almoxarifado (54,93%);
 - » pátio descoberto (40,84%)
 - » área verde (49,29%).
- Nas escolas visitada, constatou-se que das 268 salas de aula observadas:
 - » 9,33% apresentaram rachaduras;
 - » 26,12% apresentaram janelas danificadas;
 - » 44,03% não apresentaram condições favoráveis de acessibilidade.

As causas identificadas foram:

- Demora no trâmite do processo de aprovação de reformas, ampliações ou adaptações, motivo de reclamações dos gestores;
- Atendimento dos serviços de engenharia somente os considerados emergenciais;
- Há também que se considerar falta de política de manutenção preventiva e conservação dos prédios onde funcionam as escolas, bem como a falta de zelo por parte de alguns alunos quanto à conservação das estruturas das escolas.

O possível efeito é:

- Escolas funcionando em instalações sem atender aos padrões mínimos de infraestrutura necessários para garantir a qualidade no processo ensino aprendizagem, bem como ambientes mal conservados e instalações precárias, submetendo os alunos a um ambiente desconfortável para aprendizagem.

Recomendações

Que a SEDUC:

- Apresente plano de ação para garantir que todas as escolas da rede estadual de ensino médio atendam aos padrões mínimos de infraestrutura no menor tempo possível;
- Apresente plano de ação para implementar medidas de manutenção preventiva e corretiva para conservação das escolas;
- Oriente os gestores escolares na formulação e na implementação de mecanismos de conscientização para o uso responsável por partes dos alunos dos bens públicos a eles destinados.

Benefícios Esperados

- Escolas que atendam aos padrões mínimos de infraestrutura em condições de garantir a qualidade no processo ensino aprendizagem do ensino médio, bem como escolas com ambientes conservados e com boas instalações.

REFERÊNCIAS

A Auditoria Operacional que avaliou o ensino médio, protocolada no TCE/CE sob o número nº 04072/2013-6, estando atualmente aguardando o Plano de Ação. Relator: Conselheira Soraia Victor.

3

INFRAESTRUTURA

SOHIDRA

Superintendência de Obras Hidráulicas

3 - INFRAESTRUTURA

Infraestrutura, na sua acepção mais alta, pode ser definida como um conjunto de elementos estruturais que enquadram e suportam toda uma estrutura. O termo possui diversas acepções em diferentes campos, mas o mais comum é o referente aos sistemas viários, de saneamento, de fornecimento de energia e de instalações físicas de uma cidade ou região.

Infraestrutura de saneamento é o conjunto de procedimentos adotados numa determinada região visando a proporcionar uma situação higiênica saudável para os habitantes, entre as quais relacionam-se as atividades de abastecimento de água potável, manejo de água pluvial, coleta e tratamento de esgoto, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos visando à saúde das comunidades.

A Organização das Nações Unidas – ONU considera a água alimento essencial e patrimônio público, entretanto, a falta de recursos hídricos afeta severamente as condições de sobrevivência da população que reside no semiárido brasileiro, estimada em mais de 18 milhões de pessoas. Praticamente a metade dessa população vive na zona rural e convive com os problemas decorrentes da seca.

Segundo o Ministério da Integração Nacional – MIN, o Estado do Ceará possui 86,8% da sua área inserida na região do semiárido brasileiro, que naturalmente enfrenta problemas ligados à falta de água e, conseqüentemente, à fome, ocasionados pelos frequentes períodos de estiagem.

Nos períodos de chuvas escassas ou inexistentes, os pequenos mananciais de superfície geralmente secam e os grandes chegam a atingir níveis críticos, provocando muitas vezes colapso no abastecimento de água.

Dentro desse panorama, aumenta a importância da água subterrânea, que representa, muitas vezes, o único recurso disponível para o suprimento da população.

Nesse contexto, o Governo do Estado do Ceará vem promovendo a ação: “Implementação de Pequenos Sistemas Simplificados de Abastecimento de Água em Comunidades Rurais”, inserida no programa “Suprimento Hídrico para Centros Urbanos e Rurais”.

A ação representa uma alternativa tecnicamente viável para garantir a ampliação da oferta de água de boa qualidade, contribuindo para a melhoria das condições socioeconômicas das populações rurais do Estado, além de influenciar na fixação das famílias no campo.

A gerência do Programa fica a cargo da Secretaria dos Recursos Hídricos – SRH e a implementação da ação está centralizada na Superintendência de Obras Hidráulicas – SOHIDRA, executada por sua Diretoria de Águas Subterâneas - DASUB, que verifica in loco a possibilidade de instalar o sistema de abastecimento de água, mediante solicitação dos municípios/comunidades.

A ação destina-se a instalar, perfurar, recuperar e dessalinizar poços para o abastecimento de comunidades rurais, garantindo assim, a ampliação da oferta de água de boa qualidade.

Nesse sentido, o TCE/CE, no período de novembro a dezembro de 2010, executou auditoria operacional na ação identificada, com foco nos critérios de equidade, eficácia, sustentabilidade e efetividade.

Diagnóstico realizado na fase de levantamento de dados, por ocasião da definição do objeto do estudo, indicou oportunidade de melhoria de desempenho na ação, sobretudo no que diz respeito à garantia de oferta de água de boa qualidade às comunidades rurais com população difusa.

À luz dessa situação, considerou-se oportuno e conveniente que aquela auditoria avaliasse a ação, em cada um de seus elos, observando as dimensões de equidade, eficácia, sustentabilidade e efetividade.

Três grupos distintos fizeram parte do estudo, foram eles:

- infraestrutura dos sistemas destinados ao abastecimento de água;
- operadores dos sistemas;
- beneficiários dos sistemas.

A delimitação da amostra dos sistemas a serem vistoriados e dos operadores e beneficiários a serem entrevistados, foram calculados considerando um erro amostral de 5% e um nível de confiança de 95%.

Dessa forma, foram visitados 45 sistemas instalados, entrevistados 42 operadores e 370 famílias das áreas beneficiadas.

Nesse sentido, a auditoria foi orientada com os objetivos de:

1. avaliar os critérios para definição das localidades contempladas com os sistemas;
2. verificar o atingimento das metas;
3. verificar se a operação e manutenção dos sistemas estão sendo feitas de forma a garantir sua sustentabilidade;
4. avaliar em que medida a ação tem contribuído para suprir a carência de água para consumo humano das comunidades rurais.

Para atingir esses objetivos, formularam-se as seguintes questões de auditoria:

1ª Questão: A escolha das localidades a serem beneficiadas pela ação contempla critérios de equidade?

2ª Questão: As metas estabelecidas para a ação foram cumpridas durante o período auditado?

3ª Questão: A operação e manutenção dos sistemas ocorrem de forma a garantir sua sustentabilidade?

4ª Questão: Em que medida a ação têm contribuído para suprir a carência de água para consumo humano?

SUMÁRIO DOS PROBLEMAS

Dentre os problemas identificados referente a ação “Implementação de Pequenos Sistemas Simplificados de Abastecimento de Água”, mereceram destaque os seguintes:

- 1.A escolha das localidades a serem beneficiadas pela ação não contempla critérios de equidade;
- 2.A operação e manutenção dos sistemas não ocorre de forma a garantir sua sustentabilidade;
- 3.A Implementação de Pequenos Sistemas Simplificados de Abastecimento de Água em Comunidades Rurais não tem contribuído adequadamente para suprir a carência de água para consumo humano.

PROBLEMA 1 – A escolha das localidades a serem beneficiadas pela ação não contempla critérios de equidade.

Na elaboração do Mapa de Processos da ação, construído conjuntamente com a SOHIDRA, observou-se que a escolha dos municípios e localidades atendidos com a instalação de sistemas, decorre de demandas espontâneas, mediante solicitação.

O pedido é encaminhado à entidade, por meio de ofício, subscrito por Associação Comunitária e/ou Sindicato, Prefeitura, liderança política (deputado ou vereador) ligada ao município, como também pelo próprio Estado. Em seguida, estando compatível com a missão da entidade, é avaliado e, atendendo a critérios técnicos e sociais, entrará na programação para instalação. Os critérios técnicos e sociais aplicados são os seguintes:

- sistema instalado em área pública ou doada pelo proprietário (avaliação social);
- atender, pelo menos, 30 pessoas (avaliação social);

-
- o estudo geológico do local favorável à perfuração do poço (avaliação técnica);
 - vazão do poço suficiente para atender a comunidade (avaliação técnica).

Os critérios relacionados como condicionantes na implementação da ação são, na verdade, pré-requisitos informais, firmados na prática operacional da SOHIDRA, sem regulamentação apropriada.

Mesmo alegando que adota critérios como elementos subsidiadores da ação, a SOHIDRA, por vezes, não se orienta por eles. Isso foi constatado mediante as seguintes evidências:

- A SOHIDRA não apresentou Termo de Doação ou Servidão Pública de 50,94% dos terrenos, nos quais os sistemas estavam instalados, apesar de constar esse dado no relatório de informações obtidas no reconhecimento geológico;
- A SOHIDRA não faz uso de estudos, diagnósticos ou registro de dados que subsidiam a escolha de municípios e localidades a serem beneficiadas com sistemas. Indicadores importantes, como pluviometria e acesso aos serviços de abastecimento d'água, não são observados na seleção.
- 19,05% dos operadores entrevistados declararam que, em sua localidade, residem, em média, menos de 30 pessoas,
- 7,69% das localidades, o sistema atende apenas uma família (média de quatro pessoas).
- 6,22% dos beneficiários entrevistados afirmaram que os sistemas não se destinam ao uso de todos;
- 37,30% dos potenciais beneficiários não fazem uso do sistema.

A causa identificada foi:

- Descumprimento dos critérios na escolha das localidades e uso de pré-requisitos informais que não atendem ao princípio da equidade.

Os possíveis efeitos são:

- Verificou-se a instalação de sistemas em localidades menos necessitadas que não atenderam os critérios adotados e não cumpriram com a finalidade da ação.
- Os mecanismos utilizados na escolha das comunidades a serem beneficiadas pela ação não atendem ao princípio da equidade.

Recomendações

- Que a SOHIDRA defina e normatize critérios objetivos e transparentes, subsidiados por diagnóstico da situação de disponibilidade hídrica, pluviometria e acesso aos serviços de abastecimento de água no Estado, de modo a promover a equidade no atendimento das populações.

Benefícios Esperados

- Espera-se, com essa recomendação, que a ação seja desenvolvida a partir da seleção dos municípios e localidades mais necessitados, levando-se em conta critérios objetivos e transparentes para a elegibilidade e a priorização dos beneficiados.

PROBLEMA 2 - A operação e manutenção dos sistemas não ocorre de forma a garantir sua sustentabilidade.

Após a implantação do sistema, que permitirá o suprimento de água de boa qualidade para o abastecimento da população alvo, é necessário garantir

seu bom funcionamento durante o período de vida útil. Para tanto, é necessário definir um conjunto de medidas que se deve praticar e as responsabilidades dos agentes envolvidos.

A distribuição de água se caracteriza como um serviço público de interesse local, competindo aos municípios organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, esse serviço público, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado.

Dentre os municípios visitados, não há o envolvimento e a participação das prefeituras no processo de gestão dos sistemas, visto que não existe instrumento formal que estabeleça a responsabilidade de cada ente. A participação dos municípios restringe-se ao custeio da energia consumida pelo sistema e ao pagamento de operadores.

Na execução da auditoria, observou-se a existência de dois tipos de sistemas: sem dessalinizadores (mais simples) e com dessalinizadores, que possuem o funcionamento mais complexo e merecem limpeza diária, portanto, devem ser operados por pessoas que receberam um treinamento mais específico.

As evidências demonstraram os seguintes problemas:

- Apenas 31,25% das Prefeituras visitadas se responsabilizam pelo pagamento da tarifa de energia elétrica de todos os sistemas;
- Somente 4,76% dos operadores entrevistados são remunerados pelo Município;
- 85,71% dos sistemas implantados vêm sendo operados por membros das comunidades que não percebem qualquer remuneração para isso;
- 28,57% dos operadores entrevistados afirmaram que arcam com o pagamento da energia elétrica do sistema;
- 45,24% dos operadores dos sistemas com dessalinizadores não rece-

beram nenhum tipo de treinamento;

- Como as obrigações pela manutenção dos sistemas não estão claramente estabelecidas, verificou-se que os operadores recorrem a diversos atores, quando os sistemas apresentam defeito, quais sejam:
 - a. 68,75% recorrem à SOHIDRA;
 - b. 18,75% recorrem à Prefeitura;
 - c. 6,25% recorrem ao Líder Comunitário;
 - d. 6,25% não recorrem a ninguém.
- A fragilidade na manutenção dos sistemas, também foi evidenciada pelos beneficiários, visto que:
 - a. 50,54% afirmaram que o sistema já parou de funcionar por algum defeito;
 - b. 43,51% afirmaram que isso aconteceu até 3 vezes no período de um ano; e
 - c. 26,76% afirmaram que quando isso acontece, fica parado, em média mais de 7 dias.
- Outra constatação importante verificada na visita in loco é que 25,00% dos sistemas estavam sem funcionar.

As causas identificadas foram:

- A falta de capacitação dos operadores pode acarretar diminuição da vida útil dos componentes dos sistemas.
- O pagamento da energia elétrica do sistema por um membro da comunidade, além de descaracterizar seu caráter público, gera um “sentimento de propriedade do sistema” nesse beneficiário.
- Apesar da responsabilidade pelo serviço de abastecimento de água

ser do Município, em boa parte dos sistemas instalados, a SOHIDRA, vem se responsabilizando pela manutenção desses sistemas. A entidade não possui equipe que consiga resolver todos os problemas ocorridos nos sistemas em um tempo razoável, além disso, não há plano de trabalho que estabeleça um cronograma para esse fim.

- Dentre as principais causas identificadas, que provocaram o não funcionamento dos sistemas, destacam-se defeito/ausência de bombas, como também falta de instalação de energia elétrica, apesar de todas as localidades visitadas disporem desse serviço público.
- As comunidades beneficiadas, que deveriam zelar pelos sistemas, não possuem consciência da importância do seu papel, tampouco são orientadas para isso, de acordo com 77,57% dos beneficiários.
- Considerando a sustentabilidade na abordagem ambiental, os sistemas, ao dessalinizarem a água salobra, transformando-a em água doce, geram um rejeito mais salino que a própria água salobra e, por conseguinte, com risco de contaminação ambiental elevado.
- A Auditoria constatou que o rejeito não está recebendo qualquer tratamento antes de ser despejado no solo, propiciando alto acúmulo de sais nas camadas superficiais do terreno em todos os sistemas com dessalinizadores.

Os possíveis efeitos são:

- Os sistemas que apresentam defeitos chegam a ficar parados por mais de uma semana ou, em certos casos, meses, ocasionando descontinuidade no fornecimento de água para a comunidade.
- As consequências da deposição indiscriminada do rejeito diretamente nos terrenos ao redor do sistema, associada à predominância de solos susceptíveis a erosão, o embasamento constituído por rochas cristalinas e alta aridez do ambiente, serão sentidos a médio e longo prazo, em especial nos baixios, para onde as águas tendem a correr,

prejudicando desta forma os terrenos mais adequados para a agricultura e levando à esterilização dessas terras e à salinização dos mananciais. Situação esta que, após concretizada, é de difícil recuperação, favorecendo a futura desertificação.

Recomendações

Que a SOHIDRA elabore planos de:

- administração, operação, manutenção que garanta a sustentabilidade dos sistemas, com definição clara dos responsáveis pela operação e pela manutenção;
- educação e conscientização do beneficiário, visando despertar na população sentimentos de valorização e uso racional dos sistemas;
- manejo para aproveitamento sustentável do rejeito oriundo do processo de dessalinização.

Benefícios Esperados

Essas recomendações visam:

- proporcionar maior rapidez no reparo dos sistemas;
- garantir a regularidade no fornecimento de água;
- assegurar o aproveitamento de todos os sistemas instalados, bem como seu funcionamento durante sua vida útil;
- incentivar o desenvolvimento de hábitos que permitam uma adequada utilização dos sistemas pelos beneficiários;
- possibilitar a utilização dos recursos naturais, sem comprometer a

qualidade ambiental.

PROBLEMA 3 – A Implementação de Pequenos Sistemas Simplificados de Abastecimento de Água em Comunidades Rurais não tem contribuído adequadamente para suprir a carência de água para consumo humano.

A Auditoria, nas visitas in loco, constatou que havia sistemas que não forneciam água própria para o consumo humano.

As evidências demonstraram os seguintes problemas:

- Apenas 25,64% dos sistemas que estavam funcionando forneciam água própria para o consumo humano.
- A maioria dos sistemas não ofertavam água de boa qualidade para o consumo humano, situação validada por 37,30% dos beneficiários que afirmaram não fazer uso do sistema e 27,27% que o utilizam para outras finalidades, como lavagem de roupa e consumo dos animais.
- Dos beneficiários entrevistados, 90,44% fazem uso dos sistemas com dessalinizadores que fornecem água para consumo humano, enquanto que nas localidades cujos sistemas fornecem água salobra, somente 49,53% dos beneficiários utilizam os sistemas.

A causa identificada foi:

- Ausência de dessalinizadores nos sistemas em que a água apresenta alto teor de salinidade, característica predominante dos mananciais hídricos subterrâneos do Estado.

Os possíveis efeitos são:

- Subutilização dos sistemas;

- Descrédito na ação.

Recomendação

- Que a SOHIDRA instale dessalinizadores nos sistemas que fornecem água salobra, naquelas localidades que atendem aos requisitos para implementação da ação.

Benefícios Esperados

- Essa recomendação visa garantir a ampliação da oferta de água de boa qualidade, contribuindo para a melhoria das condições socioeconômicas das populações.
- A ação representa uma alternativa tecnicamente viável para garantir a ampliação da oferta de água de boa qualidade, contribuindo para a melhoria das condições socioeconômicas das populações rurais do Estado, além de influenciar na fixação das famílias no campo.

REFERÊNCIAS

A Auditoria Operacional que avaliou a ação “Implementação de Pequenos Sistemas Simplificados de Abastecimento de Água em Comunidades Rurais”, protocolada no TCE/CE sob o número nº 05561/2010-5, estando aguardando a realização do 2º Monitoramento. Relator: Paulo César. Resoluções: 333/2012 e 1042/2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ

RUA SENA MADUREIRA, 1047 - CENTRO
CEP: 60-055-080 - FORTALEZA - CEARÁ



www.tce.ce.gov.br