

Auditoria *Operacional*
coordenada
no ENSINO MÉDIO





Corpo deliberativo - conselheiros

Domingos Augusto Taufner - presidente
Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun - vice-presidente
Sérgio Aboudib Ferreira Pinto - corregedor
José Antônio Almeida Pimentel - ouvidor
Sebastião Carlos Ranna de Macedo
Sérgio Manoel Nader Borges

Corpo especial - auditores

Márcia Jaccoud Freitas
João Luiz Cotta Lovatti
Marco Antônio da Silva

Ministério Público Especial de Contas - procuradores

Luis Henrique Anastácio da Silva - procurador-geral
Luciano Vieira
Heron Carlos Gomes de Oliveira



Auditoria Operacional Coordenada no Ensino Médio

Acordo de Cooperação Técnica de 21/3/13
Processo TCE-ES nº 371/2014

Órgão Jurisdicionado

Secretaria de Estado da Educação (Sedu)

Conselheiro Relator

Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

Comissão Técnica TCE-ES

Anderson Laranja Fragoso
Catia Neves Neri de Carvalho
Maurício Faria Dame Manzano
Mônica Quinhones Araújo Perim (coordenação)

Projeto gráfico e diagramação

Assessoria de Comunicação - Ascom

Educação

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) participou de Auditoria Operacional Coordenada (AOC), em 2013, para avaliar a cobertura e a qualidade das ações da Secretaria de Estado da Educação (Sedu) dirigidas ao Ensino Médio (EM), em parceria com os demais Tribunais de Contas do Brasil (TCB), com o apoio da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (Atricon), do Instituto Rui Barbosa (IRB) e do Tribunal de Contas da União (TCU) (Brasil, Acordo, 2013).

Esta publicação tem por objetivo apresentar os principais registros do relatório do TCE-ES, e contempla algumas das ações implementadas pelo gestor no decorrer da auditoria, firmando o compromisso da Corte de Contas em oferecer à sociedade resultados essenciais e mais rápidos frente aos problemas que afetam a educação pública.



Ensino Médio

O ensino médio, etapa final da educação básica, tem por finalidade o aprimoramento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental (EF), a preparação básica para o trabalho e para a cidadania, a formação ética, o desenvolvimento da autonomia intelectual e a compreensão dos fundamentos científicos e tecnológicos.

A universalização do ensino médio deve ser efetivada de forma progressiva e gratuita com garantia de padrão de qualida-



de, de igualdade de condições para acesso e permanência, de valorização dos profissionais e de gestão democrática (Brasil, LDB, 1996), no entanto, os padrões de qualidade propostos pela Câmara de Educação Básica ainda não foram decididos (CNE/CEB/Parecer nº 8/10).

As ações de qualidade devem contemplar: no sistema de educação, a oferta do ensino; na escola, a gestão e a organização do seu trabalho; aos professores, a formação, profissionalização e ação pedagógica e ao aluno, acesso, permanência e desempenho escolar (Dourado, 2007).

Estudos sobre os motivos da evasão detectaram que, no grupo de 15 a 17 anos, 17,8% estão fora da escola, por baixa procura por parte dos alunos (67,7%) e deficiências de oferta (10,9%). Quanto ao primeiro aspecto, a ausência de interesse responde por 40,3%, enquanto que a necessidade de trabalho representa 27,1%. (exclusão sugerida pela Ascom, sob alegação de dificuldade de compreensão do texto)

A pesquisa mensal de emprego identificou que regiões com maiores ofertas de trabalho são as mais atrativas para os jovens e apresentam altas taxas de evasão escolar, indicador influenciado também pela baixa participação dos pais na vida escolar dos filhos e pela falta de infraestrutura e de segurança nas escolas (IBGE/PME, 2008).

Dados do censo escolar de 2010 revelam que, no mínimo, 1/3 dos estudantes em idade de frequentar o EM, encontram-se no fundamental. A evasão e baixo desempenho dos estudantes de EM têm sido associados ao deficiente preparo no segundo segmento do ensino fundamental (EF) (Antunes, 2013).

A complexidade do problema, refletida nos resultados educacionais, traz em seu contexto histórico a defasagem entre a educação e o desenvolvimento brasileiro, cujo déficit crescente de qualificação no EM, a partir da década de 40 (46%), atingiu 79% em 1970 (Romanelli, 2007).

No governo estadual, o Plano Plurianual – PPA 2012-2015 contempla o programa finalístico Expansão e Melhoria do Ensino Médio, com o objetivo de assegurar oportunidade de acesso e permanência dos jovens capixabas no ensino médio público, e constitui uma das prioridades implementadas pela Secretaria de Estado da Educação (Sedu).

À escola da rede pública estadual compete elaborar e executar sua proposta pedagógica, administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros, articular-se com as famílias e a comunidade, prover meios para assegurar a aprendizagem dos alunos, estimular e apoiar a ação dos docentes, realizar a sua autoavaliação, participar das avaliações externas e integrar-se ao contexto social.

A gestão democrática do ensino público estadual visa garantir à escola o caráter estatal quanto ao seu funcionamento, comunitário quanto à sua gestão e público quanto à sua destinação (ES, Lei 5.471/97). Desta forma, busca assegurar às unidades escolares públicas progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira, com participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares (Brasil, LDB, 1996).



Objetivos e Metodologia

A auditoria teve como objetivo conhecer em que medida as demandas das unidades de ensino médio, com vistas à oferta de vagas, à garantia de qualidade e à ampliação de sua autonomia, estão sendo atendidas. Para tanto avaliou a gestão escolar e a sua infraestrutura, bem como a promoção da gestão escolar, da gestão financeira das UEs e da oferta e da formação de professores, por parte da Sedu.

Foram enviados questionários aos dirigentes das 284 unidades de ensino (UEs) Médio e a 3.076 docentes. Também foram analisados os Projetos Políticos Pedagógicos (PPPs) de 16 (dezesesseis escolas), onde ocorreu coleta de dados mediante observação direta da infraestrutura, entrevista com o dirigente e grupos focais com professores e com estudantes do 1º ano. No Programa Estadual Dinheiro Direto na Escola – PEDDE, foram analisados 106 processos de prestações de contas, totalizando R\$ 5.122.328,72, referente ao repasse aos conselhos de escolas, entre 2010 e 2012.

Os resultados e recomendações da auditoria foram submetidos ao gestor, mediante relatório, que apresentou seus comentários e plano de ação cujo monitoramento está previsto para 2015.

Resultados e Recomendações da Auditoria

Gestão

A auditoria coordenada detectou que há insuficiente suporte aos dirigentes das unidades de ensino médio para o desenvolvimento da gestão escolar no setor público do sistema estadual de educação.

Embora 98% dos dirigentes das UEs que responderam o questionário confirmem a existência de Projetos Político-Pedagógicos (PPP), 90% referem dificuldades na estratégia de mobilização da comunidade e do conselho escolar para participarem da sua elaboração, e, entre outras, informam limitações para análise da realidade da escola, estabelecimento do marco referencial, da proposta curricular e do plano de ação. Para 80% deles, a complexidade do PPP dificulta a sua implementação. A este problema agrega-se a morosidade no processo de análise e deliberação das SREs e da SEDU identificada na análise dos PPPs.

Quanto ao planejamento anual da escola, 65 dirigentes informaram a sua existência, no entanto, mais de 70%, relataram dificuldades na elaboração por deficiências em: capacitação específica, definição de ações pedagógicas, alinhamento com PPP e ações para melhoria de indicadores e avaliações educacionais. Na sua execução, 60% informaram dificuldades relacionadas à: estrutura física, equipamentos, recursos tecnológicos e financeiros, corroboradas pelas queixas dos estudantes sobre as deficiências nos laboratórios de ciência e de informática, nas bibliotecas e no acesso à internet.

A ausência de integração (padronização) das diversas demandas de planejamento (estadual e federal) ao sistema de gestão escolar impõe sobrecarga de produção desses instrumentos nas UEs, e pode explicar, em parte, a diversidade de instrumentos de planejamento registrada pelos dirigentes e a percepção de escasso tempo destinado ao planejamento e desenvolvimento de ações pedagógicas, referido pelos professores.

Mais de 50% dos dirigentes relacionaram os problemas de gestão escolar com a quantidade e a capacitação funcional de coordenadores pedagógicos e de docentes. Admite-se que a ausência de vice-diretores e de pessoal de suporte nas bibliotecas e nos laboratórios de ciências nas UEs limita a expansão de ações de aprimoramento dos indicadores

educacionais voltadas ao controle de evasão e à atração de alunos para o EM.

A limitada autonomia financeira, administrativa e pedagógica das UEs, a fragilidade na supervisão in loco realizada pelas SREs e as deficiências no mecanismo de monitoramento e avaliação (M&A) da Central em relação aos projetos pedagógicos de iniciativa das UEs, podem justificar a restrita capacidade das UEs em diagnosticarem e solucionarem seus problemas, as deficiências na implementação do currículo do EM quanto aos eixos: cultura, trabalho e educação e a percepção, por alguns membros da comunidade escolar, de distanciamento entre a Central e as escolas.

Recomendações

Processos de trabalho, procedimentos e normativos - elaboração do Plano Estadual de Educação (PEE) e de plano de ação de cada uma das UEs médio; revisão/elaboração de normas e critérios organizacionais e operacionais relacionados às demandas pedagógicas e administrativo-financeiras das UEs, com ampliação do período de planejamento no calendário escolar; consolidação dos diversos instrumentos de planejamento das UEs; implantação de relatórios de acompanhamento do planejamento, das visitas técnicas, do monitoramento e da capacitação, visando o aprimoramento da elaboração e da implementação do PPP e do planejamento anual das escolas.

Pessoal – provisão de quantitativo de coordenadores pedagógicos e professores efetivos, bem como de profissionais administrativo e de apoio, suficientes e capacitados, para que se efetive sua atuação na gestão das UEs médio.

Capacitação – oferta de suficientes ações específicas de gestão e de prestação de contas, voltadas para os dirigentes das

UEs, para a comunidade escolar e para os envolvidos na gestão financeira das UEs, com divulgação prévia de cronograma anual de formação continuada.

Comunidade escolar – intensificação das ações de mobilização da comunidade escolar para a elaboração/revisão do PPP e do Planejamento Anual das UEs, com destaque às etapas do PEDDE; promoção da interação dos conselheiros com o Programa Nacional dos Conselhos Escolares; maior articulação entre os níveis decisórios do sistema de educação; adoção de rotinas que envolvam a comunidade escolar na eleição de prioridades a serem propostas para os instrumentos de planejamento orçamentário das UEs.

M&A - provisão de estrutura e recursos humanos satisfatórios na Sedu e nas SREs, mediante diagnóstico prévio e mapeamento de processos de trabalhos realizados pelas SREs (identificar e corrigir “gargalos”), para aprimoramento das ações de M&A da Central, com emissão de relatórios periódicos de acompanhamento dos planos de ação das escolas e, também, implementação de ações de M&A nas próprias UEs (autogestão).

Financiamento

A auditoria constatou que são tímidas as ações implementadas pela Sedu para promover a gestão financeira às UEs, o que restringe a autonomia das escolas e, conseqüentemente, sua capacidade de ação direta sobre a oferta de vagas e sobre a qualidade do EM da rede pública de ensino.

Na análise dos repasses financeiros às escolas, do PEDDE (2010 a 2012), constatou-se falta de alinhamento entre as demandas prioritárias das UEs e as ações/metastabelecidas nos normativos que orientam a distribuição e aplicação dos recursos do programa.

As causas relacionadas ao problema foram ausência de diagnóstico individualizado das necessidades das UEs e inflexibilidade nos critérios de aplicação dos recursos do PEDDE, e ainda, a ausência de capacitação efetiva dos envolvidos nas várias etapas do PEDDE, o que contribui para o excesso de trabalho e onera o custo da análise das prestações de contas. Como efeitos adversos, identificou-se a devolução de recursos do PEDDE, por parte das UEs, o que contrasta com os problemas relacionados à infraestrutura.

A ausência de informações quanto à distribuição dos programas e ações do PPA e da classificação das receitas e despesas constantes na lei orçamentária do exercício de 2012, inviabiliza o fornecimento de dados suficientes e qualificados para a segregação dos recursos financeiros por etapa de ensino, o que compromete o processo de tomada de decisão para adequado planejamento das ações necessárias ao ensino médio.

Recomendações

PEDDE - revisão dos normativos relacionados à distribuição e utilização de seus recursos, com a instituição de mecanismo(s) de divulgação e orientação, o realinhamento entre o Plano de Aplicação e a demanda específica de cada UE, a reestruturação do fluxo de processos de prestação de contas e a implementação do módulo de monitoramento de prestação de contas no Sistema de Gestão Escolar.

Informações gerenciais - estabelecimento de normas para melhorias dos controles administrativos da Sedu quanto: ao gerenciamento das informações contábeis, financeiras e operacionais, por etapa do ensino básico, à definição de metodologia de elaboração do orçamento baseada em critérios objetivos e à elaboração de relatórios gerenciais que demonstrem as reais demandas do EM.

Infraestrutura

A auditoria identificou inadequações nas instalações físicas das UEs, em destaque quanto à acessibilidade, e ainda, fragilidades quanto aos equipamentos e à prestação de serviços, que prejudicam a gestão das escolas no atendimento das demandas do EM.

Sessenta e oito por cento dos gestores que responderam o questionário informaram deficiências no mobiliário e no acesso à internet e 82% informaram não dispor (40%) de laboratório de ciências ou que é regular ou ruim (42%).

A inexistência de diagnóstico abrangente, acerca das condições físicas atuais de cada UE médio, e de critérios para determinação de prioridades de intervenções concorrem para o parcial alinhamento entre as necessidades das escolas e o planejamento nas esferas federal (MEC) e estadual (Sedu), resultando em deficiências na aplicação dos recursos financeiros destinados às UEs.

Nos contratos de fornecimento de alimentação detectou-se inadequação no quantitativo (porções) frente às necessidades alimentares dos estudantes de EM. E, quanto ao transporte escolar, fragilidades na supervisão e no monitoramento da prestação do serviço, que está sob a gestão municipal, determinam atrasos ou faltas dos estudantes às aulas, oferecendo prejuízos no seu rendimento escolar.



Recomendações

Infraestrutura - realização de diagnóstico das UEs médio, quanto à suficiência e ao estado de conservação das instalações, mobiliários, serviços e equipamentos; estabelecimento de critérios de priorização de atendimento às UEs; elaboração

de plano de ação de infraestrutura com base no diagnóstico (atendendo às demandas de acessibilidade e segurança com atualização da documentação de regularidade cabível ao funcionamento das escolas) e seu acompanhamento com emissão de relatórios periódicos.

Alimentação Escolar – adequação quantitativa/qualitativa dos cardápios à faixa etária do EM, considerando os valores de Referência de Energia, Macro e Micronutrientes (FNDE, Resolução nº 26, de 178/6/13, anexo III).

Transporte Escolar – aprimoramento da articulação entre os entes públicos para melhoria do modelo de gestão compartilhada, com vistas à prestação de serviço de qualidade, seguro e sem interrupções.

Professores

A auditoria identificou deficiências na gestão de profissionais do magistério, para atender à demanda do ensino médio, relacionadas à excessiva contratação por designação temporária (69% dos professores) e dificuldades na oferta de capacitação aos docentes.

Menos da metade, dos 67% que responderam o questionário para os professores, concorda que os materiais e equipamentos fornecidos pela escola possibilitam a aplicação dos conhecimentos oferecidos pela Sedu na capacitação continuada dos docentes.

A baixa qualidade dos cursos de formação inicial (que gera desempenho precário dos candidatos nos concursos públicos), os insuficientes programas de valorização dos professores regentes de classe e as deficiências no planejamento de ingresso de professores, emergem como causas do déficit de professores efetivos no ensino médio e indicam deficiências

nas ações de ingresso e retenção de professores neste quadro, com riscos de descontinuidade da oferta do ensino.

A equipe de auditoria não teve acesso aos instrumentos de planejamentos de capacitação, o que enseja entendimento de carência neste aspecto (ausência de Plano Estadual de Educação e de Planejamento de Formação de Docentes). Como efeitos estimam-se menor retorno do investimento (dirigido aos professores temporários), prejuízos das ações de planejamento e execução das UEs, baixo rendimento dos alunos e evasão escolar.

Recomendações

Professores efetivos - implementação de ações de valorização do professor “em sala de aula”; incremento de qualidade e quantidade na formação; remanejamento, através de incentivo/ajuste/capacitação dos professores efetivos para o EM; realização de concurso público com base em estudo de demanda.

Designação temporária - aprimoramento do processo seletivo simplificado para ocupação das vagas temporárias a fim de atender as demandas legítimas.

Formação continuada - elaboração de plano de ações/metade de formação com base nas demandas identificadas a partir de diagnóstico, por disciplina e por escola, das necessidades de aprimoramento dos docentes, levando em conta sua formação; monitoramento do Plano de Formação.

Sistemas eletrônicos de informação: diagnóstico com vistas à sua expansão para propiciar a identificação/atualização de demandas de forma mais ágil.



Benefícios aos docentes - aprimoramento da bonificação por desempenho com prioridade aos professores efetivos em re-
gência de classe; implementação de outros incentivos e be-
nefícios para a carreira docente, e de ações mitigatórias dos
pontos críticos e multiplicação das práticas de sucesso, a par-
tir da medida de satisfação dos professores.

Benefícios da Auditoria

Visando contribuir para a melhoria do Ensino Médio no Sistema Estadual de Educação foram apresentadas recomendações à Se-
cretaria de Estado de Educação dirigidas às questões avaliadas
pela auditoria. O Plano de Ação elaborado pelo Secretário da Edu-
cação representa um compromisso acordado com o TCE-ES, tendo
por objetivo o atendimento das recomendações do Tribunal.

Ressalta-se, no entanto, que várias ações deflagradas pelo ges-
tor, no decorrer da auditoria, estão em consonância com os
encaminhamentos propostos para sanear ou mitigar as fragili-
dades detectadas, o que indica o estabelecimento de ambiente
harmônico e ágil para a busca de soluções efetivas para os pro-
blemas do Ensino Médio nas escolas públicas do Estado.

Quanto à deficiência de professores, pedagogos, coordenadores e
suporte administrativo nas UEs, o gestor editou os seguintes nor-
mativos que podem alterar, significativamente, a gestão das escolas:

- ➔ Portaria 057-R, de 13/7/13 (aprimora critérios para quantifi-
cação de vagas para localização de professores, em função de
natureza pedagógica nas UEs da rede estadual);
- ➔ Lei Complementar nº 722, de 20/11/13 (altera a carga ho-
rária para o profissional da educação efetivo, de funções
de natureza pedagógica) e
- ➔ Lei Complementar 725, DO 12/12/13 (amplia vagas de Agente
de Suporte Educacional)

Em resposta às dificuldades na articulação entre a Sedu, as SREs
e as UEs, o gestor informou que, entre os meses de outubro a
dezembro/2013, foram organizados grupos de trabalhos com to-
das as gerências das Subsecretarias de Educação Básica (SEEB),
de Planejamento (SEPLA), de Administração e Finanças (SEAF) e
as 11 SREs, que produziram o “Planejamento Sedu/2014”.

A Sedu reestruturou o fluxo de processos de prestação de con-
tas do PEDDE, passando às SREs a competência para emissão
de parecer sobre os processos, o que aproxima a instância de
controle das escolas e corrige a duplicidade de análise identi-
ficada em alguns casos (CI/CIR/SEDU/SEAF/Nº 11 de 30/7/13).

Sobre o sistema de transporte escolar o gestor informou a adoção
de “critérios estabelecidos na Instrução de Serviço do Detran-ES nº
44 de 28/11/2013, que ampliam as exigências quanto à seguran-
ça no transporte escolar”, além das regras já instituídas pela Lei nº
9.999 de 3/4/13 (Programa de Transporte Escolar Rural – Pete/ES -
transferência financeira aos municípios para realizarem o transporte
dos alunos da educação básica residentes na zona rural) e pela Por-
taria nº 36-R de 19/4/13 (Programa Estadual do Transporte Escolar).

Com vistas à implementação da política de formação continuada
dos profissionais da rede estadual de ensino, foi criado o Centro de
Formação dos Profissionais da Educação – Cefope, por meio da Lei
nº 10.149, publicada no Diário Oficial do Estado em 18/12/2013.

Além das ações já encaminhadas pelo gestor, vislumbra-se que a
implementação do Plano de Ação ofereça soluções para proble-
mas que afetam a gestão escolar, produzindo impacto positivo no
sistema de ensino, tais como ampliação da oferta de vagas e me-
lhoria na qualidade da educação pública de Ensino Médio.

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo prevê o monito-
ramento do Plano de Ação, no exercício de 2015, com o objetivo
de acompanhar as ações desenvolvidas pela Sedu em resposta às
recomendações da auditoria.

Auditoria *Operacional*
coordenada
no **ENSINO MÉDIO**



www.tce.es.gov.br
Rua José Alexandre Buaiz, 157
Enseada do Suá, Vitória