**TC 1.382/2014**

**AUDITORIA OPERACIONAL. SME. Verificação das ações governamentais desenvolvidas, com a finalidade de identificar os principais problemas que afetam o ensino fundamental e possíveis causas. CONHECIDA. RECOMENDAÇÃO. 1. Aprimore a gestão naquilo que for compatível ao momento atual. Votação unânime.**

**25ª Sessão Ordinária Não Presencial**

**A C Ó R D Ã O**

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

**ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer das conclusões alcançadas para fins de registro, reafirmando as recomendações sugeridas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Corte, em seu relatório inaugural, para fins de aprimoramento da gestão, a ser submetido ao crivo da Origem, naquilo que for compatível ao momento atual.

**ACORDAM**, à unanimidade, em determinar o envio de ofício acompanhado de cópia da íntegra do presente julgado à Secretaria Municipal de Educação e à Controladoria Geral do Município.

**ACORDAM**, à unanimidade, em determinar, após os trâmites regimentais, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e EDUARDO TUMA.

São Paulo, 16 de junho de 2021.

JOÃO ANTONIO
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

**RELATÓRIO**

Trata o presente feito de Auditoria Extraplano decorrente

de determinação exarada na apreciação das Contas do Balanço do PMSP, referente ao exercício de 2012[1], para realização de Auditoria Operacional visando a identificação dos nós críticos de insuficiência de indicadores de aprendizado e as providências para sua melhoria no ensino fundamental, que, apesar de já mostrar-se universalizado, apresenta problemas sensíveis de qualidade revelados por avaliações internas e externas, em especial, nas disciplinas avaliadas de língua portuguesa e matemática.

Visando atingir esse objetivo, o trabalho foi delimitado em torno de uma questão central e duas derivações: A metodologia implementada utilizou-se de visitas a 12 Emefs[2], ao Gabinete, Diretoria de Orientação Técnica (DOT) e Coordenadoria Geral dos Núcleos de Ação Educativa (CONAE) da Secretaria Municipal de Educação.

No Relatório inicial de fls. 06/43, abrangendo o exercício de 2014, constatou a Auditoria que a Rede Municipal de Ensino do Município de São Paulo (RME) apresentava, em setembro de 2014, 434.082 alunos do ensino fundamental[3], representando, aproximadamente, 47% do total de 919.785 alunos da rede, com 555 unidades escolares (8 são Emefms) oferecendo ensino fundamental (17% do total), as quais encontram-se subordinadas a 13 Diretorias Regionais de Ensino.

Constatou, também, que o ensino fundamental, em dezembro de 2014, contava com 28.562 professores, sendo 12.452 professores do ensino fundamental I e 16.110 professores do ensino fundamental II.

Quanto aos recursos despendidos com o ensino fundamental, anotou que, entre 2011 e 2013, foi utilizado cerca de 2,5 a 2,8 bilhões de reais. Em relação a 2014, não houve como apurar o valor despendido apenas com o ensino fundamental, considerando que a PMSP passou a utilizar a dotação genérica “Educação Básica”, abrangendo as três modalidades de ensino (infantil, fundamental e médio). Segue a evolução dos gastos no período, evidenciada na tabela abaixo (fl. 10):

[1] TC nº 72.000.932.13.87, Ata da 2.685ª S.E.

[2]

| **Emef** | **DRE** |
|---|---|
| Artur Neiva | Itaquera |
| Brasílio Machado Neto | São Mateus |
| Danylo José Fernandes | Itaquera |
| Dr. João Naoki Sumita | Itaquera |
| Infante Dom Henrique | Penha |
| Jackson de Figueiredo | Penha |
| Julio Mesquita | Butantã |
| Professor Aroldo de Azevedo | Freguesia/Brasilândia |
| Professor Máximo de Moura Santos | Jaçanã/Tremembé |
| Professor Queiroz Filho | Ipiranga |
| Rui Barbosa | Jaçanã |
| Zilka Salaberry de Carvalho | Freguesia/Brasilândia |

[3] Ao longo dos últimos cinco anos, notou-se uma diminuição do número de alunos (aproximadamente 56 mil)

Quadro 03 - Evolução dos gastos com ensino fundamental (em R$)

| Órgão / Subfunção / Programa de Governo | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|
| | Empenhado | Empenhado | Empenhado | Empenhado |
| 16 – SME | **6.826.925.275** | **7.406.757.808** | **7.939.770.655** | **8.799.932.953** |
| 122 - Administração Geral | 652.379.556 | 635.558.677 | 719.184.334 | 392.143.888 |
| 126 - Tecnologia da Informação | 157.712.502 | 91.543.008 | 67.232.833 | 53.182.331 |
| 128 - Formação de Recursos Humanos | 6.876.134 | 11.244.997 | 2.797.677 | 7.611.316 |
| 131 - Comunicação Social | 4.200.000 | 3.000.000 | 3.000.000 | 3.000.000 |
| 243 - Assistência a Criança e ao Adolescente | 14.940.264 | 13.000.000 | 0 | |
| 306 - Alimentação e Nutrição | 574.279.699 | 646.173.653 | 672.376.373 | 792.027.684 |
| **361 - Ensino Fundamental** | **2.572.582.426** | **2.641.582.893** | **2.784.671.607** | **6.452.341** |
| 1122 - Ensino fundamental | 2.548.700.036 | 2.619.891.192 | 2.763.837.639 | |
| 1123 - Educação de jovens e adultos | 9.689.794 | 10.219.520 | 10.513.237 | |
| 1127 - Formação, Avaliação e Aprimoram. do Ensino | 14.192.596 | 11.472.181 | 10.320.731 | |
| 3023 - Superação da extrema pobreza | | | | 6.452.341 |
| 362 - Ensino Médio | 6.753.085 | 42.874.674 | 49.425.168 | |
| 363 - Ensino Profissional | 584.456 | 704.521 | 880.653 | |
| 364 - Ensino Superior | 0 | | | |
| 365 - Educação Infantil | 2.793.361.976 | 3.245.737.706 | 3.556.251.362 | 1.369.162.935 |
| 367 - Educação Especial | 43.255.176 | 75.337.680 | 83.950.648 | 47.598.934 |
| **368 - Educação Básica** | | | | **6.128.753.525** |
| 3004 - Benefícios e Previdência de Funcionários | | | | 3.502.937.006 |
| 3010 - Melhoria da qualid. e ampl.acesso à educação | | | | 2.625.816.520 |
| Fonte: Sistema Ábaco dez/14 | | | | |

Anotou-se, ainda, que a SME apresentava uma estrutura definida para a implementação e monitoramento da política pedagógica voltada para a reorganização curricular e administrativa, ampliação e fortalecimento da Rede Municipal de Ensino de São Paulo, instituída no Programa Mais Educação São Paulo de 2013, que não se encontra totalmente implantada e regulamentada, não obstante suas atividades curriculares tenham sido regulamentadas para o exercício de 2014, através do Decreto nº 54.452/13 e pela Portaria SME nº 5.930/13.

Constatou-se que, apesar da legislação existente proporcionar a reorganização curricular em prol da melhoria da qualidade do ensino, sua implementação ainda se encontrava incompleta, identificando-se, à época, muitos desafios relacionados à necessidade de tornar transparente o que é a interdisciplinaridade e a respectiva autoria, à capacitação dos profissionais para desenvolvê-las.

Quanto ao material pedagógico, anotaram que a SME instituiu o programa ”Orientações Curriculares: Expectativas de Aprendizagem e Orientações Didáticas”, por meio da Portaria SME nº 4.507/07, com o objetivo de subsidiar as unidades escolares no processo de seleção e organização de conteúdos de aprendizagem a serem desenvolvidos ao longo do ensino fundamental, com conteúdos mínimos a serem assegurados a todos os educandos em cada ano dos ciclos. Além disso, havia orientações curriculares e material de apoio para o desenvolvimento do ensino fundamental. Todavia, apesar da existência desse material, subsistiam dificuldades organizacionais e estruturais, tais

como: o despreparo dos professores e falta de treinamento para desenvolvimento das orientações curriculares, desconhecimento dos conteúdos, não utilização das ferramentas disponibilizadas para controle do desenvolvimento dos direitos e expectativas de aprendizagem.

Por sua vez, no que toca ao Projeto Político-Pedagógico, conforme Resolução nº 4/10, arts. 43 e 44 do Conselho Nacional de Educação, constatou-se que a SME, através da Portaria nº 6.771/13, art. 22, estabeleceu, de igual forma, normas para organização das unidades escolares. A análise do Projeto Político-Pedagógico de 09 escolas da amostra evidenciou que havia ausência ou deficiência de itens importantes, desqualificando-os como instrumento de planejamento eficiente e eficaz. Nesse sentido, anotou a Auditoria que deveria a SME estabelecer pontos suficientes a serem contemplados na elaboração dos Projetos Políticos-Pedagógicos das escolas e, se necessário, deveria providenciar o treinamento dos profissionais, de forma a permitir um planejamento real, eficiente e eficaz das necessidades da escola, orientando-as em como estabelecer objetivos, metas, indicadores, ações e projetos para o desenvolvimento educacional.

Sobre o Quadro de Pessoal, destacou-se, em relação aos professores do Ensino Fundamental, a existência das Portarias SME nº 4.194/08 e 4.645/09 que definem a composição dos Módulos de docentes nas Escolas Municipais de Educação Infantil, de Ensino Fundamental, de Ensino Fundamental e Médio e de Educação Especial. Segue abaixo quadro comparativo da quantidade de professores prevista na legislação e a quantidade de cargos providos para o ensino fundamental, bem como contratações, comissionamentos, as licenças médicas e afastamentos (fls. 28):

Quadro 05 - Professores do Ensino Fundamental

| cargo | módulo | providos | contratado | admitido | comissionado | Total | licença médica | afastado |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Professor Fund I | 11.032 | 8.604 | 3.320 | 15 | 513 | 12.452 | 710 | 2.439 |
| Professor Fund II | 16.096 | 14.287 | 1.674 | 0 | 149 | 16.110 | 1.047 | 5.394 |
| total | 27.128 | 22.891 | 4.994 | 15 | 662 | 28.562 | 1757 | 7.833 |
| | | | | | | | | |
| Prof. português | 2.249 | 2.256 | 0 | 0 | 17 | 2.273 | 170 | 987 |
| Prof. matemática | 2.224 | 1.960 | 382 | 0 | 22 | 2.364 | 152 | 926 |

Fonte: Informação de CONAE -2. data base 31.12.2014.

A quantidade de afastados não é computada no módulo de professores.

A comparação entre o número de cargos de professores previsto no módulo do ensino fundamental com a quantidade de cargos providos por servidores efetivos demonstrou a insuficiência destes. Não obstante as providências de substituição de professores - supridos por professores contratados, admitidos e

comissionados - constatou-se que, ainda assim, a quantidade de professores para o ensino fundamental (quantidade total e de professores de matemática e português) não dava atendimento à necessidade prevista no módulo.

Das 11 escolas visitadas, havia falta de professor em 7 delas, totalizando 23 professores faltantes. A conclusão alcançada foi no sentido de que as contratações e comissionamentos para suprir a rede municipal, não se mostram suficientes para dar atendimento à necessidade das escolas, tendo como uma das possíveis causas o fato de que a composição do módulo não leva em consideração o índice de licenças médicas, afastamentos, aposentadorias, demissões e licenças legais (abonos, convocações de sindicatos, folgas do Tribunal Regional Eleitoral - TRE etc.), com altos índices verificados, sendo que a quantidade de substitutos prevista na legislação não atende a demanda atual do ensino fundamental.

Ademais, no que toca à atuação da Diretoria de Orientação Técnica Pedagógica (DOT-P) das Diretorias Regionais de Educação, sugeriram os técnicos que SME reanalisasse a sua atuação, de forma a adequar o seu quadro de pessoal e criar mecanismos e estratégias de atuação mais próximas das escolas, com relatórios demonstrativos da situação e evolução pedagógica de cada uma, de forma a permitir a real difusão, implementação, acompanhamento das ações pedagógicas e identificação de deficiências no processo de ensino aprendizagem.

Quanto à Formação dos profissionais da educação, constatou-se que todos os profissionais que participaram da pesquisa possuem curso superior: 34 possuem especialização, 7 mestrado e 1 doutorado. No que toca ao planejamento, implementação e acompanhamento das ações de formação continuada desses profissionais, houve destaque para os seguintes fatos:

a) Quanto ao Planejamento: a Diretoria de Orientação Técnica - DOT/SME não possui um diagnóstico adequado sobre as deficiências de formação dos profissionais da educação do Ensino Fundamental. Em que pese a edição da Portaria nº 4289/14-SME, que instituiu o Sistema de Formação de Educadores da Rede Municipal de Ensino de São Paulo – CEU-FOR, não está plenamente estruturada para a execução das ações de formação. Ademais, não há informações sobre os critérios adotados para definição dos participantes das formações. Quanto à despesa com a formação dos profissionais do Ensino Fundamental, no Plano Plurianual de 2014 a 2017, havia previsão de capacitação dos servidores da SME no montante de R$ 64.851.799,83 (Programa 3011 – Modernização e descentralização e prestação de serviços, Ação 2180 – Capacitação, Formação e Aperfeiçoamento de Servidores);

b) Quanto à Implementação: foram realizados 865 eventos de formação continuada, que, em sua maior parte, cuidavam de interesse geral direcionado a todos os Professores, Coordenadores Pedagógicos e Diretores. Embora o resultado das avaliações externas (Prova São Paulo, Ideb) tenha demonstrado que os alunos da Rede Municipal apresentaram baixo desempenho nos últimos anos, não foram priorizadas ações de formação para os Professores de português e matemática e Gestores (Diretor e Coordenador Pedagógico) das escolas. Os temas priorizados nas formações realizadas no período de 2011 a 2014 foram: alunos com necessidades especiais, xadrez e aspectos étnico-raciais na educação, com maior atenção nos anos de 2013 e 2014 para formações relativas ao Pacto Nacional de Alfabetização na Idade Certa – Pnaic e a Interdisciplinaridade;

c) Quanto ao Acompanhamento: conforme apurado, existe a percepção de que o rendimento dos alunos melhorou após as ações de formação continuada. Porém, não foram apresentados elementos e evidências que pudessem confirmar essa afirmação. Quanto à existência de mecanismos de monitoramento e avaliação que permitiriam à escola informar falhas ou sugerir melhorias nas ações de formação continuada, foram citadas as reuniões coletivas (PEA e JEIF), inexistindo, todavia, registro sobre essas ações.

No que toca ao controle operacional, de informação e de monitoramento das ações do processo de ensino aprendizagem, destacou a Auditoria a existência do Sistema de Gestão Pedagógica – SGP, instituído pela a Portaria SME nº 1.224/14, integrado ao Sistema Escola On Line – EOL. Trata-se de uma ferramenta que permite a gestão da situação pedagógica da rede, mas que ainda se encontra em fase de implantação gradativa, bem como demandava que os profissionais (diretores, coordenadores pedagógicos e professores) desempenhassem suas funções de alimentação de dados no sistema, e que fossem capacitados para utilização dos relatórios e gráficos oferecidos pelo sistema.

Outrossim, a Portaria SME nº 6.340/13 instituiu a Matriz Curricular para o ensino fundamental da Rede Municipal de Ensino, detalhando a quantidade de aulas semanais por área de conhecimento. Constatou a Auditoria, entretanto, que ela não é controlada de forma sistemática, inexistindo mecanismos que possam garantir que a quantidade de aulas previstas por estejam sendo ministradas, disciplinas, em especial nos anos finais do ensino fundamental. Ainda não havia indicadores para registros relacionados ao comparativo de aulas previstas com as efetivamente ministradas, em especial para as disciplinas de português e matemática.

Por sua vez, quanto à Supervisão Escolar e Coordenação Pedagógica, pesquisa mediante questionário aplicado junto aos profissionais de educação revelou como pouco satisfatória e mediana a regularidade da supervisão *in loco (46%)*. Ademais, constatou-se uma desproporcionalidade na distribuição de supervisores por DRE em função da quantidade de unidades escolares sob a sua jurisdição. Quanto à coordenação pedagógica, a pesquisa revelou que 13% entendeu que a quantidade de coordenadores pedagógicos "atende a demanda administrativa, mas não a pedagógica da sua escola" e 15% "não atende a demanda administrativa e pedagógica da sua escola". Com isso, concluíram os Auditores que o coordenador pedagógico não desenvolve plenamente as suas atribuições, em especial, as relacionadas ao aspecto pedagógico junto aos professores, de forma a acompanhar a implementação das diretrizes pedagógicas da SME.

Sobre os professores, anotaram que, embora a maior parte tenha afirmado que desempenham as principais atribuições previstas na legislação, a situação encontrada divergiu em alguns pontos, muitas delas não em função da vontade do professor, mas de outras variáveis detalhadas no Relatório inicial.

Quanto ao processo de recuperação paralela, a amostra selecionada evidenciou que o mesmo não vem se desenvolvendo nos moldes preconizados na legislação, em especial pela falta de professor e sua adequada formação e pela ausência dos alunos, não obstante a previsão obrigatória contida na LDB de estudos de recuperação paralela para os casos de baixo rendimento escolar (alínea "e" inciso V do art. 24).

No Programa Mais Educação São Paulo, constatou-se que, apesar da existência de metas para o Programa, não havia indicadores que permitissem acompanhar o seu desenvolvimento, bem como prazo estabelecido. Por fim, quanto aos resultados das avaliações externas, a Auditoria consolidou no quadro abaixo os dados colhidos:

Quadro 18 - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb

| Emefs | Anos Iniciais | | | | Anos Finais | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2009 | 2011 | 2013 | meta | 2009 | 2011 | 2013 | meta |
| Aroldo Azevedo | 4,0 | 4,0 | ND | 4,5 | 4,2 | 3,8 | 4,1 | 4,0 |
| Artur Neiva | 4,8 | 4,7 | ND | 5,1 | 3,9 | 3,8 | 3,8 | 4,9 |
| Brasílio Machado Neto | 4,3 | 3,8 | ND | 4,5 | 3,8 | 3,2 | 3,4 | 4,9 |
| Danylo José Fernandes | 4,5 | 4,6 | ND | 5,5 | 4,1 | 4,1 | 3,8 | 5,2 |
| Infante Dom Henrinque | 5,0 | 4,8 | ND | 5,5 | 4,4 | 4,4 | 4,6 | 5,1 |
| Jackson de Figueiredo | 5,8 | 5,8 | ND | 6,8 | 5,3 | 5,1 | 4,9 | 5,8 |
| João Naoki Sumita | 5,5 | 5,7 | ND | 5,8 | 5,1 | 4,7 | 4,8 | 5,6 |
| Júlio Mesquita | 6,1 | 5,5 | ND | 6,0 | 4,8 | 5,0 | 5,3 | 5,5 |
| Máximo de Moura Santos | 5,4 | 5,8 | ND | 6,0 | 5,3 | 5,2 | 4,9 | 5,7 |
| Queiroz Filho | 5,4 | 5,4 | ND | 5,5 | 4,1 | 5,1 | 4,9 | 5,4 |
| Ruy Barbosa | 4,8 | 5,4 | ND | 6,3 | 5,0 | 4,3 | 5,7 | 6,2 |
| Zilka Salaberry de Carvalho | 4,8 | 4,9 | ND | 5,0 | 3,9 | 4,4 | 4,6 | 4,3 |
| Ideb do Município | **4,7** | **4,8** | **ND** | **5,2** | **4,2** | **4,3** | **4,4** | **5,0** |

ND = Índice não divulgado conforme Portaria Inep nº 304/13.

Ressaltaram os técnicos que o não atingimento da meta do Ideb reforça as constatações feitas, no sentido de que a SME deve promover as intervenções necessárias à melhoria do processo de ensino aprendizagem, com foco nas ações que promovam o incremento das ações pedagógicas.

Por fim, a Auditoria apresentou de forma consolidada os principais problemas que afetam a qualidade do ensino fundamental no município de São Paulo e as possíveis causas, conforme abaixo transcrito, *in verbis*:

> **"4.1** - Quanto ao planejamento e à implementação das ações do processo de ensino aprendizagem **(item 3.3 )** foram identificadas vulnerabilidades que comprometem o adequado atendimento dos objetivos propostos, conforme a seguir:
>
> A SME possui uma **estrutura organizacional** definida para a implementação e monitoramento da política pedagógica estabelecida para o processo de ensino aprendizagem, porém não se encontra totalmente implantada. **(item 3.3.1)**
>
> A SME possui uma legislação que proporciona a **reorganização curricular** em prol da melhoria da qualidade do ensino, mas está em fase de implementação e enfrenta muitos desafios que vão desde a necessidade de tornar transparente o que é a interdisciplinaridade e a autoria, até capacitar os profissionais para desenvolvê-las. Necessário se

faz que SME crie mecanismos que promovam a aceleração do processo de implementação dessas ações, identificando os problemas e proporcionando as soluções**. (item 3.3.2.a)**

A SME possui **orientações curriculares e material de apoio**, todavia dificuldades organizacionais e estruturais como despreparo dos professores e falta de treinamento para desenvolvimento das orientações curriculares, desconhecimento dos conteúdos, não utilização das ferramentas disponibilizadas para controle do desenvolvimento dos direitos e expectativas de aprendizagem fazem com que o processo de ensino aprendizagem fique prejudicado, apesar do vasto material disponibilizado. Recomenda-se que SME promova medidas que universalizem o desenvolvimento pleno dos direitos e expectativas de aprendizagem previstas nas Orientações Curriculares de forma a garantir a formação básica do cidadão, conforme objetiva o ensino fundamental. **(item 3.3.2.b)**

A ausência ou a insuficiência dos requisitos faz com que os **projetos políticos-pedagógicos** das escolas não possam ser admitidos/caracterizados como um instrumento de planejamento eficiente e eficaz, que proporcione a melhoria da qualidade educacional. A SME deve estabelecer pontos/requisitos/aspectos suficientes a serem contemplados/abordados para a elaboração dos Projetos Políticos-Pedagógicos (PPP) das escolas e se necessário providenciar o treinamento dos profissionais, de forma a permitir um planejamento real, eficiente e eficaz das necessidades da escola, orientando-as em como estabelecer objetivos, metas, indicadores, ações e projetos para o desenvolvimento educacional. **(item 3.3.2.c)**

Quando são descontadas as licenças médicas, constata-se que a quantidade de professores para o ensino fundamental (quantidade total e de professores de matemática e português) não atende a quantidade prevista no **módulo,** podendo ensejar a falta de professor na sala de aula.

Uma das possíveis causas para o **quadro de professores não ser suficiente** para atender a demanda é que a composição do módulo não leva em consideração o índice de licenças médicas, afastamentos, aposentadorias, demissões e licenças legais (abonos, convocações de sindicatos, folgas do Tribunal Regional Eleitoral -TRE etc.).

Como possíveis efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada, entendendo demanda atendida não

apenas considerando a quantidade de professores com aula atribuída, mas também, se o aluno está efetivamente tendo todas as aulas das disciplinas previstas na grade curricular, observa-se que o fato de estarem atribuídas todas as aulas não garante que o aluno está tendo aulas durante a ausência desse professor, seja para um congresso, uma licença curta, ou mesmo um abono ou falta.

As citadas ocorrências podem acarretar prejuízo ao aprendizado do aluno por não ter o número previsto de aulas de determinada disciplina, seja por não ter professor suficiente, ou por haver o professor, mas ocorrer diversas faltas e serem dadas aulas de outra disciplina no lugar.

Diante desse quadro, cabe à SME efetuar estudos em relação à política de pessoal e à composição dos módulos de professores das unidades escolares de forma a garantir que o aluno receba um ensino de qualidade. **(item 3.3.3.a)**

Não há notícias de que a Diretoria de Orientação Técnica Pedagógica efetue visitas às escolas com caráter de acompanhamento do processo pedagógico como forma de identificar como está se desenvolvendo e quais as dificuldades. Verifica-se que a quantidade de profissionais em cada DRE é bem variada, fato que nos casos mais extremos pode comprometer a atuação de DOT-P. Faz-se necessário que SME reanalise a forma de atuação de DOT-P, adequando o quadro de pessoal, criando mecanismos e estratégias de atuação mais próximas das escolas e relatórios demonstrativos da situação e evolução pedagógica das escolas, de forma a permitir a real difusão, implementação, acompanhamento das ações pedagógicas e identificação de deficiências no processo de ensino aprendizagem. (item 3.3.3.b)

As **ações de formação continuada** não atendem plenamente às demandas da Rede de Ensino. Há falhas no planejamento, execução e acompanhamento do resultado das ações de formação.

O diagnóstico sobre as deficiências de formação dos profissionais da educação do Ensino Fundamental não é adequado. Recomenda-se que a SME faça um mapeamento das necessidades de formação dos profissionais da educação, identificando os principais problemas detectados por DRE e por escola, além de hierarquizar as prioridades de formação. **(item 3.3.4.a.1)**

O CEU-FOR, importante ferramenta de planejamento e gerenciamento das ações de formação, está sendo implantado e, quando estiver em efetivo uso, será fundamental para a solução dos diversos problemas detectados, como a falta de um diagnóstico adequado das necessidades de formação e a falta de um monitoramento das ações realizadas quanto à sua eficiência e eficácia.

Há uma política de formação de profissionais instrumentalizada nos planos e orçamentos públicos, porém a estrutura institucional e operacional para a execução das ações ainda não está totalmente implantada. **(item 3.3.4.a.2)**

Existem ações de capacitação voltadas para a formação continuada dos Professores de Português e Matemática, porém, nos últimos quatro anos, não têm sido suficientes para atender à demanda dos professores.

Tendo em vista o baixo desempenho dos alunos nessas matérias, demonstrado nos resultados das avaliações externas (Ideb e Prova São Paulo), deve a SME considerar essa constatação no planejamento das ações de formação continuada.

Existem diversas situações que dificultam a participação dos profissionais da educação nas ações de formação que devem ser consideradas no momento do planejamento dessas ações de formação. Recomenda-se, portanto, que a SME adote medidas que visem oferecer melhores condições para os profissionais da educação participarem das ações de formação, principalmente em relação a:

- Cursos realizados em horário de trabalho sem dispensa de ponto, ou realizados à noite e fim de semana
- Múltipla jornada de trabalho
- Pouca oferta de cursos específicos para sua área de atuação
- Sistemática de divulgação ineficaz
- Falta de vagas
- Falta de incentivo financeiro

A formação também acontece dentro das escolas, nos horários coletivos de PEA, porém não são todos os professores que podem participar, o que pode comprometer a qualidade do ensino, uma vez que apenas uma parte dos professores tem a oportunidade de agregar os conhecimentos

oferecidos nesse momento de formação. Recomenda-se à SME adotar medidas visando dar oportunidade para todos os professores participarem da formação realizada pelo Coordenador Pedagógico, na escola. **(item 3.3.4.b)**

A supervisão dos programas de formação dos profissionais da educação será de responsabilidade da equipe do Sistema CEU-FOR, em implantação. Não foram identificadas normas, rotinas e procedimentos para supervisão dos programas de formação dos profissionais da educação. Dessa forma, recomenda-se à SME que elabore normas, rotinas e procedimentos para a supervisão dos programas de formação dos profissionais da educação, visando um monitoramento efetivo das ações de formação. **(item 3.3.4.c)**

**4.2** - No que tange a existência de adequados **sistemas de controle operacional**, de informação e de monitoramento das ações do processo de ensino aprendizagem **(item 3.4)** constatou-se que:

O **sistema SGP** é uma ferramenta que permite a **gestão da situação pedagógica** da rede, mas encontra-se em fase de implantação de forma gradativa, bem como necessita que os profissionais (diretores, coordenadores pedagógicos e professores) desempenhem suas funções de alimentação de dados no sistema e sejam capacitados para utilização dos relatórios e gráficos oferecidos pelo sistema, ou seja, o efetivo acompanhamento das ações pedagógicas só se efetivará com a plena implantação do SGP e a utilização pelos profissionais da educação dos relatórios. Tal implantação é de suma importância para o controle e tomadas de decisões pedagógicas, exigindo que SME tome providências para acelerar a total implantação do sistema, sob pena de prejudicar o alcance das metas de melhoria da qualidade do ensino. **(item 3.4.1)**

Considerando que não há instrumento de acompanhamento da **Matriz Curricular** plenamente implantado e os dados revelam que as ausências de professores são constantes, não há elementos para garantir que a Matriz Curricular esteja sendo cumprida e consequentemente que esteja embasando a gestão do currículo da escola, fato que interfere diretamente na qualidade da educação oferecida. Recomenda-se que SME providencie as medidas necessárias que efetivem o cumprimento e controle da Matriz Curricular, de forma que seja uma real ferramenta que embase a gestão do currículo escolar. **(item 3.4.2)**

Não há evidências que a atividade de **supervisão** desenvolva as atribuições relacionadas ao acompanhamento pedagógico e no processo de ensino aprendizagem da unidade escolar ou análise dos indicadores de avaliações internas e externas, bem como que esteja estruturada em quantidade proporcional ao número de unidades escolares. **(item 3.4.3.a)**

O **coordenador pedagógico** não desenvolve plenamente as suas atribuições, em especial, as relacionadas ao aspecto pedagógico junto aos professores de forma a acompanhar a implementação das diretrizes pedagógicas da SME. **(item 3.4.3.b)**

Nesse sentido é necessário que SME crie mecanismos/procedimentos que permitam o pleno desempenho da atividade de **supervisão escolar e coordenação** pedagógica, em especial quanto a acompanhar, avaliar o desenvolvimento da proposta pedagógica e os indicadores de aprendizagem das avaliações internas e externas com vistas à aprendizagem e ao desenvolvimento dos alunos, propiciando ainda o registro dessa tarefa em relatórios consolidados; e providencie a reestruturação do quantitativo de supervisores escolares. **(item 3.4.3)**

Embora a maior parte dos **professores** tenha afirmado que desempenham as principais atribuições previstas na legislação, a situação encontrada divergiu em alguns pontos, muitas delas não em função da vontade do professor, mas de outras variáveis, conforme segue:

Tendo em vista a recente introdução do SGP (início de 2014), que alterou a rotina dos professores em relação ao registro do planejamento das aulas, da sua execução e das ações pedagógicas decorrentes e, ainda, devido às dificuldades de operacionalização do sistema (internet, equipamentos etc.), muitos professores ainda não estão alimentando-o da forma como foi preconizado, acarretando no descompasso entre o que foi realizado e o que está registrado, o que compromete o efetivo acompanhamento, por parte dos gestores, da execução da política pedagógica da escola e, portanto, não há como garantir que os alunos alcançarão as expectativas e os direitos de aprendizagem definidos para eles.

A falta de conhecimento dos índices de avaliação externa do aproveitamento escolar dos alunos (Ideb e Prova São Paulo) denota que muitos professores não conhecem todas as deficiências dos seus alunos em relação às expectativas de aprendizagem definidas pela Secretaria. Isso afeta

negativamente a busca da melhoria da qualidade da educação.

Há diversos fatores que restringem a participação dos professores das ações de formação disponibilizadas, fazendo com que eles não tenham uma formação continuada adequada, capaz de proporcionar a atualização e o aperfeiçoamento desses profissionais. **(item 3.4.4)**

O processo de **recuperação paralela**, na amostra selecionada, não vem se desenvolvendo nos moldes preconizados na legislação, em especial pela falta de professor e sua adequada formação e pela ausência dos alunos, apesar de ser de suma importância para aqueles que não alcançaram os direitos e expectativas de aprendizagem, tendo em vista os resultados das avaliações internas e externas. Recomenda-se que a SME proceda às providências necessárias e suficientes para que a recuperação paralela aconteça nos moldes preconizados na legislação em prol da qualidade do ensino. **(item 3.4.5)**

Observa-se que apesar de haver metas para o **Programa Mais Educação São Paulo**, não há **indicadores** que permitam acompanhar o desenvolvimento do programa, bem como prazo estabelecido. **(item 3.4.6)**

Na avaliação externa, o **não atingimento da meta do Ideb** reforça as constatações desse relatório no sentido de que a SME deve promover as intervenções necessárias à melhoria do processo de ensino aprendizagem, com foco nas ações que promovam o incremento das ações pedagógicas; necessário se faz ainda promover um Plano de Ação de auxílio às escolas com baixa pontuação ou que estejam com dificuldade de atingir a meta. **(item 3.4.7)**

Em **síntese** as análises revelaram que a SME está estruturada organizacionalmente, possui organização curricular com Programa de Reorganização Curricular, Diretrizes Curriculares e Material e Apoio Pedagógico para desenvolver o processo de ensino aprendizagem no ensino fundamental.

Contudo, a reorganização curricular está em fase de implantação e tem vários desafios para que se efetive; as Diretrizes Curriculares e o Material e Apoio Pedagógico não são plenamente conhecidos e utilizados pelos profissionais da educação, demandando ações para que universalizem. A formação dos profissionais da educação ainda é deficiente,

carecendo de diagnóstico das necessidades, a estrutura institucional e operacional para a execução das ações ainda não está totalmente implantada e não há acompanhamento as ações de formação.

Os Projetos Políticos-Pedagógicos das escolas, atualmente, não podem ser entendidos como instrumentos de planejamento pela carência de diagnóstico, objetivos, metas, ações, indicadores, critérios e parâmetros para balizar as ações necessárias à melhoria da qualidade do ensino.

O fato de o módulo de professores não considerar os índices de ausências de professores faz com que se torne insuficiente para garantir o pleno cumprimento da matriz curricular não proporcionando aos educandos o desenvolvimento das expectativas de aprendizagem estabelecidas.

O acompanhamento do processo de ensino aprendizagem é deficitário, pois ainda não possui informações plenas das ações pedagógicas, estando o sistema informatizado com muitas dificuldades na implantação, que vão desde a alimentação de dados a deficiências na utilização dos relatórios. Os responsáveis pelo acompanhamento das ações planejadas e desenvolvidas no âmbito pedagógico, DOT-P, supervisão escolar, coordenação pedagógica e professores não evidenciam que tal acompanhamento seja realizado, como também não se pautam nos índices das avaliações externas (Ideb) para nortear as suas ações; índice que aliás o munícipio não atingiu a meta estabelecida.

A Resolução CNE nº 4/10, que define diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica, em seu art. 9º estabelece que:

*9º - A escola de qualidade social adota como centralidade o estudante e a aprendizagem, o que pressupõe atendimento aos seguintes requisitos:*
*(...)*
*IV - inter-relação entre organização do currículo, do trabalho pedagógico e da jornada de trabalho do professor, tendo como objetivo a aprendizagem do estudante;*
*V - preparação dos profissionais da educação, gestores, professores, especialistas, técnicos, monitores e outros."*

Oficiada, a Origem trouxe aos autos as considerações de fls. 54/116, noticiando, inclusive, a elaboração de novo material de apoio e de alguns cursos de formação a profissionais de educação.

Sobre a documentação acrescida, a Auditoria anotou que os esclarecimentos trazidos não alteraram as constatações relatadas. Reafirmaram a necessidade do planejamento de curto, médio e longo prazo, com os respectivos Planos de Ação, com previsão de objetivos a serem atingidos em cada fase, metas (quantitativas e qualitativas) prazos, responsáveis, previsão de recursos e indicadores que permitam o pleno acompanhamento nas diversas fases, com o monitoramento concomitante das ações.

Após, a Auditoria realizou análise complementar (fls. 156/164) atualizando as conclusões alcançadas diante de outras informações acrescidas pela nova Administração (fls. 139 a 154). Concluiu que, ao longo do tempo, restaram atendidas aquelas relacionadas com as questões 11 e 18. Sobre as recomendações referentes às questões 8, 13, 14, 15, 16, 17, a SME afirmou que foram atendidas, sem, contudo, apresentar evidências documentais para sustentar tais afirmações; permanecendo pendentes as demais recomendações.

Instada a se manifestar, nos termos regimentais, a Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o registro das conclusões alcançadas, e, dada a natureza adjetiva e instrumental da auditoria realizada, deixou de proferir análise axiológica de mérito.

Encerrando a instrução, a Secretaria Geral destacou que a Auditoria Extraplano encontrava-se em condições de ser submetida ao conhecimento e deliberação do Pleno.

É o relatório.

**VOTO**

Trago ao conhecimento do Plenário as conclusões alcançadas pelos técnicos desta Corte em Auditoria Extraplano de natureza Operacional, decorrente de determinação exarada na apreciação das Contas do Balanço do PMSP do exercício de 2012[4], com o objetivo de identificar os nós críticos de insuficiência de indicadores de aprendizado no ensino fundamental e as providências para sua melhoria, considerando que, não obstante se encontrar universalizado, continua apresentando problemas sensíveis de qualidade, revelados pelas avaliações internas e externas e, em especial, nas disciplinas avaliadas de língua portuguesa e matemática.

O cenário encontrado subsidiou a análise da Função Educação, que integrou o julgamento das Contas do exercício de 2014 (**TC nº 1619/2015**), razão pela qual deixo de fazer determinação específica nestes autos.

Sem prejuízo, reafirmo as recomendações sugeridas pela

[4] TC nº 72.000.932.13.87, Ata da 2.685ª S.E.

Auditoria em seu Relatório inaugural, para fins de aprimoramento da gestão, a ser submetido ao crivo da Origem, naquilo que for compatível ao momento atual.

Diante do exposto, **conheço das conclusões alcançadas para fins de registro.**

Encaminhe-se cópia da íntegra do presente julgado à Secretaria Municipal de Educação e à Controladoria Geral do Município.

Após os trâmites regimentais, arquive-se.