III – ACÓRDÃO

Processo	-	TC/001475/2021
Inspecionada	-	Secretaria Municipal de Educação
Objeto	-	Inspeção – Ensino Público – Verificar os resultados alcançados na Prova Diagnóstica aplicada na rede municipal de ensino em novembro e dezembro de 2020, as diretrizes e os procedimentos estabelecidos pela Secretaria para a recuperação da aprendizagem em 2021, bem como a existência de mecanismos de busca ativa aos alunos

3.214ª Sessão Ordinária

INSPEÇÃO. SME. Verificação dos resultados alcançados na Prova Diagnóstica aplicada na rede municipal de ensino em novembro e dezembro de 2020. 1. A média de participação da Rede Municipal de Ensino na Prova foi de 42,9%. Tal percentual dificulta as comparações entre os estudantes nos anos de 2019 e 2020. 2. O projeto de recuperação nas férias, em janeiro de 2021, ficou aquém da expectativa. 3. Não foi relatada nenhuma ação com o objetivo de buscar alunos do ensino fundamental que estivessem fora da escola. 4. Existe programação de realização de nova fiscalização. CONHECIDA. DETERMINAÇÃO. 1. Divulgar os trabalhos constantes dos autos, bem como a realização de nova inspeção nos mesmos moldes, a fim de preencher as lacunas informativas deixadas pela Administração e verificar o quanto se desenvolveram as atividades ainda pendentes, acrescendo-se o exame das condições em que estão sendo acolhidos os estudantes, em face da retomada das aulas presenciais. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos 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 dos resultados alcançados na inspeção, para fins de registro.

ACORDAM, à unanimidade, nos termos da proposta formulada pelo Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Revisor, constante em declaração de voto apresentada, em determinar que os trabalhos constantes nos autos sejam amplamente divulgados, bem como,

que seja realizada nova inspeção nos moldes da presente, diante das lacunas informativas deixadas pela Administração, a fim de preenchê-las e verificar o quanto se desenvolveram as atividades ainda pendentes, acrescendo-se o exame das condições em que estão sendo acolhidos os estudantes da Rede Municipal de Ensino, em face da retomada das aulas presenciais.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar que se dê ciência deste Acórdão aos interessados, nos termos regimentais.

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

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 11 de maio de 2022.

JOÃO ANTONIO – Presidente
MAURÍCIO FARIA – Relator
ROBERTO BRAGUIM – Revisor, com declaração de voto

/cv

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO FARIA – RELATOR

Processo:	TC/001475/2021 (processo eletrônico)
Interessada:	Secretaria Municipal de Educação
Objeto:	Inspeção – Avaliação Diagnóstica e Recuperação da Aprendizagem

Egrégio Plenário,

Trata o presente de Inspeção, determinada por este Relator às peças 1 e 42, tendo por objeto a verificação dos resultados alcançados na Prova Diagnóstica aplicada na Rede Municipal de Ensino em novembro/dezembro de 2020, as diretrizes e os procedimentos estabelecidos pela Secretaria Municipal de Educação para a recuperação de aprendizagem em 2021 e a existência de mecanismos de busca ativa aos alunos.

O Relatório aponta que, com o objetivo de verificar o efeito da pandemia nas aprendizagens dos estudantes, foi realizada nos meses de novembro e dezembro de 2020 uma Prova Diagnóstica por meio do Sistema Educacional de Registro da Aprendizagem (SERAp) (no formato digital).

De acordo com a Auditoria, realizaram a prova os alunos do 4º ao 9º ano do Ensino Fundamental, do Ensino Médio e da Educação de Jovens e Adultos. A Secretaria optou por não realizar a aplicação das provas para os alunos do 2º e 3º anos do Ensino Fundamental. Para os alunos que não tinham acesso digital em suas casas, a SME orientou as escolas para que marcassem um horário para que o estudante pudesse realizar a prova na unidade educacional.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle informa que as avaliações foram baseadas nos dois volumes do material "Trilhas de Aprendizagem", com itens calibrados na escala da Prova São Paulo, sendo 32 itens de cada área do conhecimento para cada ano (Língua Portuguesa, Matemática, Ciências da Natureza, Geografia e História). Contudo, destaca que não foi incluído nenhum questionário de fator socioemocional.

Os resultados foram disponibilizados no SERAp para toda a rede na forma de Teoria Clássica dos Itens (TCT), com a porcentagem de acertos em cada item na prova e o desempenho de cada aluno que realizou a avaliação.

Segundo o Relatório, a partir dos resultados obtidos pelos alunos, a SME calculou as médias de acertos das Diretorias Regionais de Educação (DREs) e a média da rede municipal (média SME) por ano e por área de conhecimento. Para este trabalho, optou-se pela análise dos dados dos 5º e 9º anos do Ensino Fundamental.

De modo geral, as médias das DREs, em todas as áreas, ficaram muito próximas da média da SME. Quanto às médias da rede nos 5º anos, o melhor desempenho foi em Língua Portuguesa, com 69,4% de acertos, e o pior em Geografia, com 56,2% de acertos. Já nos 9º anos, o melhor desempenho foi em Geografia, com 63,7% de acertos, e o pior em História, com 51,8%.

A Auditoria destaca que o Núcleo Técnico de Avaliação (NTA) da SME disponibilizou um informe sobre o quantitativo e o percentual (de toda rede municipal) de participação na Prova Diagnóstica São Paulo.

Tabela 1 - Percentual de participação na Prova Diagnóstica São Paulo - SME

DRE	Participação	Previsto	Percentual
Butantã	6303	14827	42,51%
Campo Limpo	17190	38988	44,09%
Capela do Socorro	8713	19143	45,52%
Freguesia/Brasilândia	6746	20416	33,04%
Guaianases	8601	20896	41,16%
Ipiranga	6830	16545	41,28%
Itaquera	8272	16507	50,11%
Jaçanã/Tremembé	7830	19504	40,15%
Penha	8318	17760	46,84%
Pirituba/Jaraguá	11254	31626	35,58%
Santo Amaro	8465	17823	47,49%
São Mateus	12064	27428	43,98%
São Miguel	14501	29852	48,58%
SME	**125087**	**291315**	**42,94%**

Fonte: Relatório de Auditoria TC 001475/2021

Conforme os Auditores, a média de participação de toda Rede Municipal de Ensino (RME) na Prova Diagnóstica foi de 42,9%, variando entre as Diretorias Regionais de Educação: a DRE com maior participação foi São Miguel (48,5%) e a com menor participação foi Freguesia/Brasilândia (33,0%). Importante ressaltar que esses valores são médias, uma vez que houve variação na quantidade de alunos que responderam as avaliações de cada área de conhecimento, bem como na quantidade de alunos respondentes por ano e por escola.

A área de conhecimento com maior percentual de alunos que fizeram a avaliação foi Língua Portuguesa (43,9%).

Tabela 2 - Percentual de participação na Prova Diagnóstica São Paulo por área de conhecimento

Área de Conhecimento	Percentual
Língua Portuguesa	43,89
Matemática	42,70
Ciências da Natureza	41,56
Geografia	42,59
História	41,96

Fonte: Relatório de Auditoria TC 001475/2021

A Área Técnica destaca que também houve variação entre a participação dos alunos por área de conhecimento de acordo com o ano e que a participação se deu de forma heterogênea inclusive dentro de uma mesma escola. Ademais, em todas as DREs houve um número considerável de escolas cujos alunos não realizaram a avaliação.

Vale mencionar que a SME havia noticiado no Ofício nº 678/2020/2020/SME (peças 10 e 11, fl. 5) que haveria um relatório com as estimativas das proficiências da prova. No entanto, o Núcleo Técnico de Avaliação (NTA) informou que não foi possível relacionar os resultados da Prova Diagnóstica com as escalas da Prova São Paulo. Nesse sentido, destaca-se que a própria SME afirma que a aplicação apresentou instabilidades por conta da quantidade de acessos; a participação dos estudantes foi muito aquém do previsto, mesmo sendo proposto e oportunizado aos que, sem acesso à internet, buscassem as unidades

educacionais para realizar as avaliações; a participação (por volta de 40% do total) dificultou as comparações entre os estudantes em determinado ano escolar nos anos 2019 e 2020. Tais situações dificultaram o processamento estatístico e a "equalização" das estimativas dentro da mesma escala da Prova São Paulo.

De acordo com o Relatório, a orientação da SME para os gestores escolares foi que usassem esses dados para a tomada de decisões referente ao planejamento do ano letivo de 2021, em especial para os alunos que eram público-alvo dos projetos de recuperação paralela.

Também foi elaborado coletivamente junto aos formadores dos coordenadores pedagógicos um documento com questões que deveriam ser discutidas com os grupos docentes das unidades: o que os dados da Prova Diagnóstica revelam sobre a aprendizagem dos estudantes? Como os professores podem usar esses dados para ações que garantam as aprendizagens?

A Auditoria destaca que a Instrução Normativa (IN) SME nº 32, de 31.12.2019, dispõe sobre a reorganização do Projeto de Apoio Pedagógico (PAP) – Recuperação de Aprendizagens, sobre a função de Professor de Apoio Pedagógico e dá outras providências.

O PAP é destinado aos estudantes com dificuldades de aprendizagem matriculados do 3º ao 9º ano do ensino fundamental nas escolas municipais de ensino fundamental, escolas municipais de ensino fundamental e médio e escolas municipais de educação bilíngue para surdos (art. 1º da IN nº 32/2019). A recuperação de aprendizagem dos alunos dos 1º e 2º anos do ensino fundamental e do ensino médio deve ser realizada de forma contínua em todos os componentes curriculares, no decorrer de todo o ano letivo, conforme previsto nos arts. 4º e 5º da IN nº 32/2019.

Segundo a Subsecretaria de Fiscalização e Controle, durante o período de isolamento social, os professores do PAP foram orientados a manterem sua atuação centrada nos estudantes com mais dificuldades de aprendizagens, inicialmente diagnosticados como público-alvo do projeto, e, posteriormente e por meio do mapeamento da unidade educacional, atender àqueles que tiveram dificuldades detectadas no decorrer do tempo.

Adicionalmente, os resultados da avaliação diagnóstica realizada em novembro/dezembro de 2020 seriam problematizados nas reuniões de organização escolar da primeira semana de fevereiro de 2021, reorganizando não somente o PAP, mas todo o plano de ação da escola, que inclui os processos de recuperação paralela e contínua.

Quanto aos registros pedagógicos, a Auditoria informa que, durante a pandemia, além do Sistema de Gestão Pedagógica (SGP), foi adotado o uso da plataforma Google Sala de Aula (Classroom), ficando o primeiro para registros de planejamento, frequência, encaminhamento, acompanhamento e relatórios individuais semestrais, e o segundo para registro diário das atividades para que houvesse possibilidade de acesso aos estudantes que não retornassem presencialmente.

Ademais, além da recuperação contínua e da recuperação paralela, os programas de extensão de jornada e os projetos estariam orientados a priorizar a recuperação de aprendizagens, trabalhando, ainda, com a perspectiva do ensino híbrido, oferecendo oportunidades de aprendizagem aos estudantes por meio dos equipamentos adquiridos pela gestão, tablets e demais recursos.

A Área Técnica destaca ainda o projeto de recuperação nas férias em janeiro de 2021 como uma ação destinada aos estudantes do ensino fundamental da rede municipal de ensino de São Paulo, que cursaram do 1º ao 8º ano em 2020, com o objetivo de promover a recuperação das aprendizagens de forma complementar ao trabalho remoto que foi

desenvolvido ao longo de 2020.

A ação, pontual e específica, pretendia criar condições para que os estudantes tivessem garantidos os objetivos de aprendizagem e desenvolvimento essenciais, sendo que os estudantes puderam ou não aderir a esta ação, mediante prévia manifestação de interesse realizada no final de dezembro de 2020. Para este projeto foram contratados 863 professores, no entanto, foram inscritos apenas 10.979 estudantes e as aulas foram oferecidas de 11 a 29 de janeiro de 2021. Os alunos foram atendidos em 36 unidades educacionais, localizadas em diferentes regiões da cidade, sendo que, em média, 1.407 estudantes compareceram por dia para as aulas de recuperação.

O Relatório ressalta que, na avaliação da própria SME, os resultados do projeto ficaram aquém da expectativa, que argumenta que toda a estrutura foi preparada para o número total de estudantes inscritos, mas que com o agravamento da pandemia, muitas famílias recuaram do propósito de enviar os alunos à escola. Ademais, a Secretaria pontua que ações como esse projeto serão imprescindíveis nos próximos anos, considerando a necessidade de recuperação dos conteúdos que serão identificados como defasados.

Por fim, a Auditoria perguntou à SME quais eram os procedimentos existentes para a busca ativa naquele momento na Rede Municipal de Ensino. Em resposta à requisição, a COPED informou que a SME ainda não havia aderido à plataforma de Busca Ativa Escolar e que estava em um processo de negociação com outras Pastas (Saúde, Assistência Social e Desenvolvimento Social) para que isso acontecesse, uma vez que a adesão deveria ser feita pelo Prefeito.

As ações descritas como de busca ativa realizadas por SME estão sob a coordenação do Núcleo de Apoio e Acompanhamento para Aprendizagem (NAAPA). As estratégias desenvolvidas pelo núcleo para prevenção e enfrentamento à evasão escolar compreendem diferentes estratégias a depender da situação do aluno.

Segundo o Relatório, uma primeira estratégia foi mapear os estudantes com condicionantes para "vulnerabilidade educacional": retidos por falta em 2019; acompanhados pelo NAAPA em 2019/2020; em situação de acolhimento institucional; com defasagem idade/ano superior a um ano; e grávidas ou puérperas, totalizando 7.102 estudantes a serem acompanhados em 2021.

Numa segunda etapa, que foi iniciada em 13 de abril de 2021 e deveria terminar até o fim do mês de maio daquele ano, as equipes dos NAAPAs das DREs fariam contato telefônico com as famílias desses estudantes a fim de investigar possíveis problemas que possam dificultar ou inviabilizar a continuidade da rotina escolar do estudante. Esse levantamento possibilitaria a organização de estratégias de atuação das equipes dos NAAPAs junto às equipes escolares, de modo a promover o desenvolvimento de práticas equitativas que pudessem mitigar os efeitos da situação de emergência sanitária nos processos de escolarização dos estudantes matriculados na RME.

Além disso, também poderia ser estabelecido um plano de ação em parceria com o Conselho Tutelar, para pactuar fluxos e procedimentos e, com apoio da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), além do próprio Conselho Tutelar, serem estabelecidos procedimentos de visitação a esses estudantes.

Outra estratégia de busca ativa que estaria sendo planejada pela SME visava contemplar as crianças da educação infantil (4 e 5 anos). A fim de atender as ações previstas pela Lei Municipal nº 16.710/17, que estabelece princípios e diretrizes para a elaboração e implementação das políticas públicas para a primeira infância, bem como os

princípios e diretrizes para a elaboração do Plano para a primeira Infância no Município de São Paulo, a ação de busca ativa na educação infantil procuraria promover a inserção no cotidiano educativo de crianças com 4 e 5 anos de idade que não foram identificadas na base de dados da SME (peça 47, fls. 11/12). O projeto piloto seria desenvolvido no distrito da Brasilândia, com crianças de 4 e 5 anos beneficiárias do Bolsa Família, sem registro de matrícula em unidades da RME.

Os Auditores destacam que não foi relatada nenhuma ação semelhante a essa a ser desenvolvida com o objetivo de buscar alunos do ensino fundamental que estejam fora da escola. Também não estava sendo realizado, naquele momento, nenhum acompanhamento dos alunos que estavam matriculados na RME e não fizeram nova matrícula em 2021.

Dessa forma, e, considerando o conceito de busca ativa expresso na meta 2.5 do Plano Nacional de Educação (promover a busca ativa de crianças e adolescentes fora da escola, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, adolescência e juventude), a Área Técnica conclui que SME não realizava nenhum procedimento de busca ativa para crianças e adolescentes que deveriam estar matriculados nos ensinos fundamental e médio.

Feitas todas essas considerações, a Auditoria concluiu que:

"*Prova diagnóstica*

4.1. Quanto às médias de acertos da rede nos 5º anos, o melhor desempenho foi em Língua Portuguesa, com 69,4% de acertos e o pior em Geografia, com 56,2% de acertos. Já nos 9º anos, o melhor desempenho foi em Geografia, com 63,7% de acertos e o pior em História, com 51,8%. (item 3.2.1)

4.2. A média de participação de toda RME na Prova Diagnóstica foi de 42,9%, variando entre as DREs: a DRE com maior participação foi São Miguel (48,5%) e a com menor participação foi Freguesia/Brasilândia (33,0%). (item 3.2.2)

4.3. Houve variação na quantidade de alunos que responderam as avaliações de cada área de conhecimento, bem como na quantidade de alunos respondentes por ano e por escola. (item 3.2.2)

4.4. A área de conhecimento com maior percentual de alunos que fizeram a avaliação foi Língua Portuguesa (43,9%). (item 3.2.2)

4.5. Em todas as DREs houve um percentual de escolas cujos alunos não realizaram a avaliação. (item 3.2.2)

4.6. Devido a vários fatores, o Núcleo Técnico de Avaliação (NTA) informou que não foi possível relacionar os resultados da Prova Diagnóstica com as escalas da Prova São Paulo, impossibilitando a elaboração do relatório com as estimativas das proficiências da prova. (item 3.2.3)

4.7. Os resultados que dizem respeito à taxa de participação dos alunos e ao percentual de acertos por questão foram disponibilizados a todas as unidades educacionais através do Sistema Educacional de Registro da Aprendizagem (SERAp), sendo possível, inclusive, a consulta da taxa de acertos por aluno. (item 3.2.3)

4.8. A orientação da SME para os gestores escolares foi que usassem os dados da Prova Diagnóstica para a tomada de decisões referente ao planejamento do ano letivo de 2021, em especial para os alunos que são público-alvo dos projetos de recuperação paralela. (item 3.2.3)

Recuperação de aprendizagem

4.9. As orientações para a recuperação de aprendizagem dos alunos da RME estão expressas na Instrução Normativa SME nº 32/2019 e nos seguintes documentos: "A atuação das (os) PAPs no período da pandemia", "Reunião de Organização Pedagógica COPED/COCEU 2021" e "Organização Geral – Retomada das atividades presenciais 2021". (item 3.3)

4.10. A recuperação de aprendizagem está organizada em recuperação contínua e recuperação paralela. A recuperação contínua é realizada pelos docentes das classes/turmas, no horário regular dos estudantes. Já a recuperação paralela é realizada em horário diverso, no contraturno escolar. (item 3.3)

4.11. Durante o período de isolamento social, os professores do Projeto de Apoio Pedagógico (PAP) foram orientados a manterem sua atuação centrada nos estudantes com maiores dificuldades de aprendizagem, já diagnosticados como público-alvo do projeto, bem como aqueles alunos que apresentaram dificuldades no decorrer do tempo. Foram mapeados estudantes que não conseguiram acessar a Plataforma Google Sala de Aula ou que não utilizaram o material "Trilhas de Aprendizagem". Os resultados da avaliação diagnóstica realizada em novembro/dezembro de 2020 também foram utilizados para a reorganização do PAP, bem como para todo o plano de ação da escola, que inclui os processos de recuperação paralela e contínua. (item 3.3)

4.12. Dos 10.979 estudantes inscritos para as aulas do projeto de recuperação de férias em janeiro de 2021, compareceram, em média, 1.407 alunos por dia. A SME avalia que os resultados do projeto ficaram aquém das expectativas da Secretaria, ponderando que, com o agravamento da pandemia, muitas famílias recuaram do propósito de enviar os alunos à escola. (Item 3.3.1)

Busca ativa

4.13. A Secretaria Municipal de Educação de São Paulo ainda não aderiu à plataforma de Busca Ativa Escolar, estando em um processo de negociação com outras Pastas (Saúde e Assistência Social e Desenvolvimento Social) para que isso aconteça, uma vez que a adesão deve ser feita pelo Prefeito. (item 3.4)

4.14. As ações descritas como de busca ativa realizadas por SME estão sob a coordenação do NAAPA (Núcleo de Apoio e Acompanhamento para Aprendizagem). As estratégias desenvolvidas pelo núcleo para prevenção e enfrentamento à evasão escolar compreendem diferentes estratégias a depender da situação do aluno. (item 3.4)

4.15. Foram mapeados os estudantes com condicionantes para "vulnerabilidade educacional": retidos por falta em 2019; acompanhados pelo NAAPA em 2019/2020; em situação de acolhimento institucional; com defasagem idade/ano superior a um ano; e grávidas ou puérperas, totalizando 7.102 estudantes a serem acompanhados em 2021. (item 3.4)

4.16. Em casos específicos (faltas recorrentes; ausência de acesso aos recursos pedagógicos por parte de estudantes, cujas famílias optarem pelo ensino à distância; indícios de situação de violência; ou falecimento de responsável ou provedor do estudante), a atuação do NAAPA se dá de forma preventiva, mas também de maneira interventiva, atuando junto ao estudante para conhecer suas demandas singulares. (item 3.4)

4.17. Outra estratégia de busca ativa que está sendo planejada por SME visa contemplar as crianças da educação infantil (4 e 5 anos), a fim de atender as ações previstas pela Lei Municipal nº 16.710/17, que estabelece princípios e diretrizes para a elaboração e implementação das políticas públicas para a primeira infância, bem como os princípios e diretrizes para a elaboração do Plano para a primeira Infância no Município de São

Paulo, sendo que a ação de busca ativa na educação infantil procura promover a inserção no cotidiano educativo crianças com 4 e 5 anos de idade que não foram identificadas na base de dados da SME. (item 3.4)

4.18. Considerando o conceito de busca ativa expresso na meta 2.5 do Plano Nacional de Educação (promover a busca ativa de crianças e adolescentes fora da escola, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, adolescência e juventude), conclui-se que SME não realiza nenhum procedimento de busca ativa para crianças e adolescentes que deveriam estar matriculados nos ensinos fundamental e médio. (item 3.4)"

Ao oficiar a Origem para que se manifestasse sobre o Relatório de Auditoria (peça 53), este Relator apresentou também as seguintes indagações:

"a) De acordo com dados constantes do Relatório de Inspeção, o percentual de alunos que participou da Avaliação Diagnóstica é minoritário (média de participação correspondeu a 42,9%), podendo se cogitar que esse percentual corresponde àqueles alunos que possuíam condições mais propícias para acompanhamento das atividades escolares realizadas a distância, tais como, aparelhos eletrônicos e internet. Por outro lado, os dados podem indicar que os alunos que não participaram correspondem àqueles que não dispõem de condições adequadas de acesso a ensino remoto. Como essa Secretaria analisa essa distorção? De que forma pretende lidar com essa realidade?

b) A Secretaria fez o cruzamento dos alunos participantes da Avaliação Diagnóstica com os alunos que acessavam o Google Sala de Aula de modo a identificar se os que participaram foram os que estavam envolvidos por acesso remoto nas atividades pedagógicas, ficando alijados da avaliação justamente os alunos que mais necessitam de atenção?

c) Por que houve tanta discrepância na participação de escolas? A Secretaria buscou saber as causas da não participação ou da pouca participação na Avaliação Diagnóstica em determinadas escolas? Quais foram as providências adotadas em relação a essas escolas?

d) A quem foi atribuída a responsabilidade pela mobilização dos alunos para a participação na Avaliação Diagnóstica?

e) Por que, mesmo diante da alteração do cenário da pandemia, com todos os funcionários da educação vacinados, assim como grande parte da população em geral, a Secretaria irá utilizar a metodologia de Avaliação Diagnóstica à distância neste mês de julho, mesmo após a baixa adesão na avaliação realizada à distância em dezembro? Qual a razão de não se priorizar, agora, a Avaliação Diagnóstica Presencial?

f) Como a Secretaria lida com as possíveis interferências externas (ajuda de pais ou responsáveis, irmãos ou outros, bem como acesso a consultas à internet) no desempenho dos alunos nas avaliações realizadas à distância?

g) No Relatório de Inspeção, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle registra que a SME não realiza busca ativa. Como essa Secretaria se posiciona diante dessa constatação? Quais dados concretos, inclusive quantitativos, a Secretaria dispõe a respeito da busca ativa?

h) O Relatório aponta participação ínfima de alunos na recuperação realizada em janeiro. A Secretaria participou de alguma forma da escolha dos estudantes que participariam ou ficou a cargo da iniciativa dos responsáveis pelos alunos? Qual é o planejamento para novos ciclos de recuperação da aprendizagem, inclusive neste mês de julho?"

Devidamente oficiada (peça 55), a Origem apresentou esclarecimentos (peça 58).

A Origem informa que a quantidade de estudantes que participaram da Avaliação Diagnóstica São Paulo, se aproximou da metade do público alvo (42,9%) e considera que, por ser uma primeira experiência de avaliação à distância, em meio à situação emergencial gerada pela uma pandemia por COVID 19, a ação se mostrou exitosa. Diz também que não foi realizado o cruzamento do nível socioeconômico dos estudantes que responderam ou deixaram de responder à avaliação.

Para solucionar e potencializar as aplicações de provas digitais, a SME afirmou que iria incentivar o uso dos tablets adquiridos pela Secretaria e aliaria aos Laboratórios Educacionais Digitais (LEDs) das unidades escolares.

De acordo com a SME, não foi realizado o cruzamento entre os respondentes da Avaliação Diagnóstica São Paulo com os usuários ativos no Google Sala de Aula, sendo que poderia ser realizado pela Unidade Educacional.

A Secretaria de Educação afirma que fez ampla divulgação sobre a Avaliação Diagnóstica São Paulo, além do seu portal, nas redes sociais e outros recursos midiáticos, porém, o distanciamento imposto pela pandemia e o desafio do aprimoramento e de incorporação da tecnologia por toda sociedade, pode ter influenciado muito a comunicação da escola com os estudantes. De acordo com a Origem, a responsabilidade da comunicação aos estudantes sobre a Avaliação Diagnóstica São Paulo foi compartilhada entre SME, DREs e Unidades Educacionais, contudo, o contato direto com os estudantes e responsáveis são as UEs que possuem, administrando assim, dentro da realidade de seu território.

Ainda segundo a Origem, mesmo com a melhoria dos dados de internação e diminuição da taxa de transmissão do COVID-19, em julho de 2021 ainda estava vigorando o Decreto n° 60.058/2021 e a IN SME 01/2021 que dificultava muito a aplicação da prova de forma presencial nas escolas, aliados às mudanças implementadas na SME SP de migrar as provas impressas para as digitais, foi decidido que poderiam liberar as provas ainda no mês de julho, para aqueles que tivessem condições de realização, mesmo que remotamente, já adiantassem a aplicação, contudo, para os estudantes do 3º e 4º ano, a orientação foi de aplicação presencial na medida que os estudantes retornassem. A partir do Decreto 60.389/2021 e IN 29/2021 que reorienta o retorno dos estudantes a partir de 02 de agosto, a expectativa da SME era a potencialização da feitura das avaliações e a obtenção de um melhor panorama das aprendizagens uma vez que teriam o acompanhamento dos profissionais da educação em todas as turmas e das UEs.

De acordo com a SME, estavam trabalhando com a perspectiva do Ensino Híbrido e estavam usando os equipamentos disponibilizados e plataformas educacionais como recurso para a recuperação das aprendizagens. Ademais, estavam realizando orientações por meio de formações e estruturando material para uso dos professores, as Trilhas de Atividades, que contemplavam atividades na modalidade assíncrona para que os estudantes realizassem diariamente em suas casas; além dos horários de aula regulares presenciais ou síncronos.

Ao analisar os esclarecimentos apresentados pela Origem (peça 62), a Auditoria manteve todas as conclusões apresentadas no relatório.

A Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 65), considerando que, embora tenha respondido aos questionamentos do Relator a Origem deixou de se manifestar sobre as conclusões alcançadas no relatório de auditoria, requereu, preliminarmente, fosse determinada nova intimação da Origem, em caráter excepcional. Considerando que a Origem já havia sido devidamente oficiada para apresentar suas justificativas sobre as conclusões alcançadas no Relatório de Inspeção (Peça 51), bem como para responder as indagações

constantes do despacho desta Relatoria à Peça 53, ocasião em que houve o encaminhamento de cópia do Relatório de Inspeção e do despacho mencionado (Peças 54 e 55), em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, este Relator indeferiu o pedido apresentado à Peça 65. Em nova manifestação (peça 68), a PFM, considerando o caráter instrumental do processo, opinou pelo conhecimento e registro da inspeção realizada.

É o Relatório.

VOTO

Trata o presente de Inspeção, determinada por este Relator às peças 1 e 42, tendo por objeto a verificação dos resultados alcançados na Prova Diagnóstica aplicada na Rede Municipal de Ensino em novembro/dezembro de 2020; as diretrizes e os procedimentos estabelecidos pela Secretaria Municipal de Educação para a recuperação de aprendizagem em 2021; e a existência de mecanismos de busca ativa aos alunos.

Com o objetivo de verificar o efeito da pandemia nas aprendizagens dos estudantes, foi realizada nos meses de novembro e dezembro de 2020 uma Prova Diagnóstica por meio do Sistema Educacional de Registro da Aprendizagem (SERAP) em formato digital. Realizaram a prova os alunos do 4º ao 9º ano do Ensino Fundamental, do Ensino Médio e da Educação de Jovens e Adultos. A secretaria optou por não realizar a aplicação das provas para os alunos do 2º e 3º anos do ensino fundamental.

As avaliações foram baseadas nos dois volumes do material "Trilhas de Aprendizagem", com itens calibrados na escala da Prova São Paulo, sendo 32 itens de cada área do conhecimento para cada ano (Língua Portuguesa, Matemática, Ciências da Natureza, Geografia e História). Contudo, destaco que não foi incluído nenhum questionário de fator socioemocional.

De modo geral, as médias das Diretorias Regionais de Educação (DREs), em todas as áreas, ficaram muito próximas da média da SME. Quanto às médias da rede nos 5º anos, o melhor desempenho foi em Língua Portuguesa, com 69,4% de acertos, e o pior em Geografia, com 56,2% de acertos. Já nos 9º anos, o melhor desempenho foi em Geografia, com 63,7% de acertos, e o pior em História, com 51,8%.

Por outro lado, a média de participação de toda Rede Municipal de Ensino (RME) na Prova Diagnóstica foi de apenas 42,9%, variando entre as Diretorias Regionais de Educação: a DRE com maior participação foi São Miguel (48,5%) e a com menor participação foi Freguesia/Brasilândia (33,0%).

Também houve variação entre a participação dos alunos por área de conhecimento de acordo com o ano e a participação se deu de forma heterogênea inclusive dentro de uma mesma escola. Ademais, em todas as DREs houve um número considerável de escolas cujos alunos não realizaram a avaliação.

Vale mencionar que a SME havia noticiado no Ofício nº 678/2020/2020/SME (peças 10 e 11, fl. 5) que haveria um relatório com as estimativas das proficiências da prova. No entanto, o Núcleo Técnico de Avaliação (NTA) informou que não foi possível relacionar os resultados da Prova Diagnóstica com as escalas da Prova São Paulo. Nesse sentido, destaca-se que a própria SME afirma que a aplicação apresentou instabilidades por conta da quantidade de acessos; a participação dos estudantes foi muito aquém do previsto, mesmo sendo proposto e oportunizado aos que, sem acesso à internet, buscassem as unidades educacionais para realizar as avaliações; a participação (por volta de 40% do total) dificultou as

comparações entre os estudantes em determinado ano escolar nos anos 2019 e 2020. Tais situações dificultaram o processamento estatístico e a "equalização" das estimativas dentro da mesma escala da Prova São Paulo.

A orientação da SME para os gestores escolares foi que usassem esses dados para a tomada de decisões referente ao planejamento do ano letivo de 2021, em especial para os alunos que eram público-alvo dos projetos de recuperação paralela. Também foi elaborado coletivamente junto aos formadores dos coordenadores pedagógicos um documento com questões que deveriam ser discutidas com os grupos docentes das unidades.

A Auditoria destaca que a Instrução Normativa (IN) SME nº 32, de 31.12.2019, dispõe sobre a reorganização do Projeto de Apoio Pedagógico (PAP) – Recuperação de Aprendizagens, sobre a função de Professor de Apoio Pedagógico e dá outras providências.

Durante o período de isolamento social, os professores do Projeto de Apoio Pedagógico (PAP) – Recuperação de Aprendizagens foram orientados a manterem sua atuação centrada nos estudantes com mais dificuldades de aprendizagens, inicialmente diagnosticados como público-alvo do projeto, e, posteriormente e por meio do mapeamento da unidade educacional, atender àqueles que tiveram dificuldades detectadas no decorrer do tempo.

Adicionalmente, os resultados da avaliação diagnóstica realizada em novembro/dezembro de 2020 seriam problematizados nas reuniões de organização escolar da primeira semana de fevereiro de 2021, reorganizando não somente o PAP, mas todo o plano de ação da escola, que inclui os processos de recuperação paralela e contínua.

Ademais, além da recuperação contínua e da recuperação paralela, os programas de extensão de jornada e os projetos estariam orientados a priorizar a recuperação de aprendizagens, trabalhando, ainda, com a perspectiva do ensino híbrido, oferecendo oportunidades de aprendizagem aos estudantes por meio dos equipamentos adquiridos pela gestão, tablets e demais recursos.

Contudo, essas informações referem-se ao que foi planejado, não havendo dados que comprovem que ações foram realizadas, tampouco se foram efetivas.

Destaca-se ainda o projeto de recuperação nas férias em janeiro de 2021 como uma ação destinada aos estudantes do ensino fundamental da rede municipal de ensino de São Paulo, que cursaram do 1º ao 8º ano em 2020, com o objetivo de promover a recuperação das aprendizagens de forma complementar ao trabalho remoto que foi desenvolvido ao longo de 2020.

A ação, pontual e específica, pretendia criar condições para que os estudantes tivessem garantido os objetivos de aprendizagem e desenvolvimento essenciais, sendo que os estudantes puderam ou não aderir a esta ação, mediante prévia manifestação de interesse realizada no final de dezembro de 2020. Para este projeto foram contratados 863 professores, no entanto, foram inscritos apenas 10.979 estudantes e as aulas foram oferecidas de 11 a 29 de janeiro de 2021. Os alunos foram atendidos em 36 unidades educacionais, localizadas em diferentes regiões da cidade, sendo que, em média, 1.407 estudantes compareceram por dia para as aulas de recuperação.

Assim, na avaliação da própria SME, os resultados do projeto ficaram aquém da expectativa, argumentando que toda a estrutura foi preparada para o número total de estudantes inscritos, mas que com o agravamento da pandemia, muitas famílias recuaram do propósito de enviar os alunos à escola. Ademais, a Secretaria pontua que ações como esse projeto serão imprescindíveis nos próximos anos, considerando a necessidade de recuperação dos conteúdos que serão identificados como defasados.

Quanto aos procedimentos existentes para a busca ativa naquele

momento na Rede Municipal de Ensino, a SME ainda não havia aderido à plataforma de Busca Ativa Escolar e estava em um processo de negociação com outras Pastas (Saúde, Assistência Social e Desenvolvimento Social) para que isso acontecesse, uma vez que a adesão deveria ser feita pelo Prefeito.

Ademais, foram mantidos os procedimentos de busca ativa já existentes antes da pandemia do coronavírus. Além disso, as equipes dos NAAPAs das DREs fariam contato telefônico com as famílias de estudantes a fim de investigar possíveis problemas que pudessem dificultar ou inviabilizar a continuidade da rotina escolar do aluno, possibilitando a organização de estratégias de atuação das equipes dos NAAPAs junto às equipes escolares, de modo a promover o desenvolvimento de práticas que pudessem mitigar os efeitos da situação de emergência sanitária nos processos de escolarização dos estudantes matriculados na RME.

Também poderia ser estabelecido um plano de ação em parceria com o Conselho Tutelar, para pactuar fluxos e procedimentos, com apoio da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e da Secretaria Municipal de Saúde (SMS).

Outra estratégia de busca ativa que estaria sendo planejada pela SME visava contemplar as crianças da educação infantil (4 e 5 anos). O projeto piloto seria desenvolvido no distrito da Brasilândia, com crianças de 4 e 5 anos beneficiárias do Bolsa Família, sem registro de matrícula em unidades da RME.

Contudo, novamente destaco que essas ações relatadas estavam em fase de planejamento, não havendo informações sobre a sua implementação, tampouco quanto a sua efetividade.

Ademais, não foi relatada nenhuma ação específica a ser desenvolvida com o objetivo de buscar alunos do ensino fundamental que estivessem fora da escola. Também não estava sendo realizado, naquele momento, nenhum acompanhamento dos alunos que estavam matriculados na RME e não fizeram nova matrícula em 2021.

Não obstante, tendo em vista a natureza deste procedimento fiscalizatório, e considerando também que a Origem foi cientificada sobre as constatações feitas, entendo que foi cumprida a sua finalidade, motivo pelo qual CONHEÇO dos resultados alcançados na presente Inspeção.

Considerando a programação constante do Plano Anual de Fiscalização – PAF, para o ano de 2022, de ser realizado novo procedimento de fiscalização para avaliar as ações de Avaliação Diagnóstica e Recuperação da Aprendizagem da SME, bem como o tempo decorrido e o retorno integral às aulas presenciais em 25 de outubro de 2021, deixo de fazer Determinações à Origem.

Dê-se ciência da presente decisão aos interessados, nos termos regimentais

Plenário Conselheiro PAULO PLANET BUARQUE, 11 de maio de 2022.

MAURICIO FARIA
Conselheiro

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

II – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM – REVISOR

Processo: **TC/001475/2021**
Interessada: Secretaria Municipal de Educação
Objeto: Inspeção – Avaliação Diagnóstica e Recuperação da Aprendizagem – Análise das estratégias educacionais disponibilizadas pela Secretaria Municipal de Educação para assegurar a aprendizagem das crianças, jovens e adultos matriculados na Rede Municipal de Educação de São Paulo durante o período de suspensão do atendimento presencial decorrente da pandemia do Coronavírus
Relator: Conselheiro Maurício Faria

DECLARAÇÃO DE VOTO

Ressalto, de plano, a qualidade do meritório e cuidadoso Trabalho desenvolvido pela Coordenadoria II, sob a criteriosa condução do Conselheiro Maurício Faria.

É um quadro real, espelha as condições em que se encontram os alunos da RME, com especial ênfase às consequências da pandemia sobre elas, no que tange o viés educacional, o que causa muita apreensão.

Por mais compreensivos que todos nós possamos ser com a Administração, diante das dificuldades inusitadas e trágicas ocasionadas pela pandemia, inclusive reconhecendo os esforços por ela empreendidos, meu desconforto é tremendo pelo vácuo existente entre as intenções e propostas e as ações efetivamente realizadas. A situação é desoladora, deixa transparecer um certo abandono dos alunos. Como exemplo, as informações relativas à denominada Busca Ativa de estudantes são alarmantes.

Como ressaltado pela SFC,

"Não há, com exceção do projeto piloto de busca ativa na educação infantil, nenhum procedimento para busca ativa de alunos fora da escola e que deveriam estar cursando o ensino obrigatório. O município também não fez a adesão à iniciativa de busca ativa escolar da Unicef e Undime, que conta com uma plataforma tecnológica para apoiar os municípios nessa tarefa.

Dessa forma, e, considerando o conceito de busca ativa expresso na meta 2.5 do Plano Nacional de Educação (promover a busca ativa de crianças e adolescentes fora da escola, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, adolescência e juventude), conclui-se que SME não realiza nenhum procedimento de busca ativa para crianças e adolescentes que deveriam estar matriculados nos ensinos fundamental e médio."

A pergunta sempre presente em minhas reflexões é como será possível que os filhos das parcelas mais empobrecidas da população superem essa condição sem que estejam devidamente municiados de conhecimento. Esse é um círculo vicioso que esta Casa tem que dar sua contribuição para romper.

E trabalhos como a Inspeção em apreço cumprem essa função.

Pelo exposto, conheço, para fins de registro, a presente Inspeção, e proponho que, além das comunicações de praxe, sejam amplamente divulgados os trabalhos constantes destes autos.

Além disso, caso haja concordância do Nobre Relator e dos demais integrantes deste Plenário, que seja realizada nova Inspeção nos moldes da presente, diante das lacunas informativas deixadas pela Administração, a fim de preenchê-las e verificar o quão se desenvolveram as atividades ainda pendentes, acrescendo-se o exame das condições em que estão sendo acolhidos os estudantes da RME, em face da retomada das aulas presenciais.

É o voto.

TCM, 11 de maio de 2022.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Corregedor

CMF/RB/avc