

Tribunal de Contas do Estado do Ceará

Projeto de Auditoria

ENSINO MÉDIO

ÍNDICE

PROJETO DE AUDITORIA OPERACIONAL

1.Introdução.....	03
2.Objetivo e Escopo.....	03
3.Metodologia.....	03
4.Conclusão.....	05
5.Referências.....	06

APÊNDICES

Apêndice I – Análise Stakeholder.....	08
Apêndice II – Análise SWOT.....	11
Apêndice III – Diagrama de Verificação de Risco.....	13
Apêndice IV – Matriz de Planejamento.....	15
Apêndice V – Cronograma de Auditoria.....	19

PROJETO DE AUDITORIA OPERACIONAL NO ENSINO MÉDIO

OBJETIVO: AVALIAR A UTILIZAÇÃO DO PPP COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO, A OFERTA DE EDUCAÇÃO CONTINUADA, BEM COMO DAS AÇÕES DESENVOLVIDAS PELA SEDUC PARA GARANTIR QUE OS JOVENS CONCLUAM ESSE NÍVEL DE ENSINO

COMPOSIÇÃO DA EQUIPE:

SERVIDOR	LOTAÇÃO
JOSÉ RICARDO MOREIRA DIAS	SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO
JOCYRRÉGIA MARIA PEIXOTO ALVES	3ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO
FRANCISCO DAS CHAGAS EVANGELISTA	7ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO
MARIA DE FÁTIMA TEIXEIRA BRASIL	6ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO
SÉRGIO LUIZ CONDE DE OLIVEIRA	2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

ENTIDADE:

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO BÁSICA- SEDUC

1 INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará- TCE-CE, em março de 2013, aderiu ao acordo de cooperação proposto pelo Tribunal de Contas da União-TCU, para realização de auditoria coordenada na área de educação com o tema ensino médio, em conjunto com outros 29 tribunais de contas brasileiros. As fiscalizações conjuntas têm como principal objetivo buscar a excelência das ações de controle.

2 OBJETIVO E ESCOPO

O principal objetivo desta auditoria é o de avaliar a utilização do PPP como instrumento de gestão, a oferta de educação continuada, bem como das ações desenvolvidas para garantir a conclusão dos jovens nesse nível de ensino.

O trabalho voltou-se para a análise de três questões de auditoria, a saber:

1ª Questão: A gestão escolar tem se utilizado do Projeto Político Pedagógico – PPP da Escola como instrumento de planejamento das suas atividades?

2ª Questão: A Secretaria de Educação tem buscado garantir que os estudantes concluam o EM no tempo esperado

3ª Questão: De que forma a Secretaria de Educação gerencia a oferta da formação continuada destinada aos professores do ensino médio?

3 METODOLOGIA

Durante a etapa de planejamento, foram realizadas pesquisas na legislação em trabalhos monográficos e artigos disponíveis na Internet.

Foi realizada reunião com a secretária da SEDUC e técnicos com atuação no ensino médio com a finalidade de comunicar a realização da auditoria e solicitar a colaboração da secretaria no fornecimento de informações necessárias ao desenvolvimento dessa auditoria.

Foram feitas duas visitas exploratórias às escolas de ensino médio regular, sendo uma com funcionamento em tempo integral. Nessas visitas, buscou-se conhecer

aspectos relativos à gestão, a professores, a alunos, aos pais, bem como sua infraestrutura física e equipamentos disponíveis.

A SEDUC promoveu seminário nos dias 13 e 14 de junho de 2013 com o objetivo de apresentar a estrutura e funcionamento do ensino médio no Estado do Ceará. Após o evento, a equipe realizou encontro com a participação dos técnicos da Secretaria para construção da análise SWOT, bem como identificação das variáveis mais desafiadoras para esse nível de ensino.

Assim, merecem ser destacadas as principais fraquezas/ameaças das Ações, a saber:

- Escolas com estrutura física comprometida e/ou inadequada;
- Pouca utilização do projeto político pedagógico como instrumento de planejamento das atividades da escola;
- Elevado nº de professores temporários no EM regular;
- Deficiência na oferta da formação continuada destinada aos professores do EM e demais profissionais da educação (gestão, logística (recurso), disponibilidade dos educadores, levantamento da demanda, financiamento de pós-graduação: especialização, mestrado, doutorado etc);
- Nº elevado de jovens na faixa etária de 15 a 17 anos fora do ensino médio
- Ações não integradas (pouca eficácia) para garantir a permanência dos estudantes na escola;
- Alta distorção idade-série;
- Pouca interação família – estudante;
- Violência nas escolas;
- Violência no entorno da escola ;
- Custo/aluno tempo integral repassado pelo FUNDEB insuficiente para EM;
- Necessidade do aluno de EM contribuir com a renda familiar;
- Repasse intempestivo dos recursos;
- Carência de docentes;
- Falta de conexão entre a formação acadêmica e a prática docente nas secretarias de educação;

- Falta de incentivo na carreira da docência;
- Carência de uma equipe multidisciplinar para atender os professores e estudantes nas áreas de serviços em psicologia e acompanhamento pedagógico, fonoaudiológico, oftalmológico etc.

Tais constatações deram origem às questões que compõem a Matriz de Planejamento, instrumento que orientará a equipe de AOP na fase de execução e elaboração do relatório.

Na execução serão avaliados o projeto político pedagógico, as ações destinadas a conclusão dos jovens no nível do ensino médio e a gestão na oferta de cursos de educação continuada para os professores.

Dessa forma, serão analisados documentos e aplicadas entrevistas com diretores de escola, superintendentes escolares, grupo focal com conselho escolar, bem como questionários com professores do ensino médio.

4 CONCLUSÃO.

A implementação de políticas públicas para atendimento à educação é um dever do estado e um direito do cidadão assegurado no art. 205 da nossa carta magna que assim dispõe:

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

Em consonância com a Constituição Federal, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, trata das Diretrizes e Bases Nacional da Educação - LDB e especificamente em seu art. 35 dispõe sobre o nível de ensino médio, como a etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos. Dispondo, ainda sobre suas finalidades nos incisos I a II, a saber:

I - a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos;

II - a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores;

III - o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico;

IV - a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina

Observa-se que na perspectiva da LDB, o ensino médio como parte da educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e a prática social.

Nos últimos anos esse nível de ensino tem apresentado grandes desafios, visto que há elevado número de estudantes na faixa etária de 15 a 17 anos que não tiveram acesso ao ensino médio, há uma dificuldade para conclusão e ainda estagnação no desempenho da proficiência desses estudantes em exames padronizados.

Diante desses desafios o Governo do Estado do Ceará tem envidado esforços, no sentido de propor ações inovadoras para melhorar o desempenho desse nível de ensino.

Nesse contexto vale destacar as diretrizes norteadoras para o desenvolvimento do ensino médio instituídas pela Lei nº 14.190, de 30 de julho de 2008, mediante o programa Aprender Pra Valer, que expressa um conjunto de ações estratégicas objetivando a elevação do desempenho acadêmico dos estudantes do ensino médio, com vistas à aquisição da proficiência adequada a cada série/ano.

Além disso, no estado são desenvolvidas ações para expansão do Ensino médio integrado à educação profissional, bem como priorização desse nível de ensino para os povos indígenas, camponeses e para pessoas privadas de liberdade.

Nota-se que há ações do governo do estado para garantir a universalização do ensino médio para a população cearense que encontra-se na faixa etária de 15 a 17 anos. Sabe-se que há um longo caminho a ser percorrido, mas percebe-se que há compromisso do governo e dos técnicos da secretaria de educação para melhorar o acesso e a qualidade do ensino médio.

No entanto, pretende-se apresentar sugestões para as fragilidades identificadas no sentido de **agregar valor** as ações **em desenvolvimento**, pois embora pareça ser um modelo apropriado para atingir a universalização e a qualidade do ensino médio, as ações ainda carecem de aperfeiçoamento para atingirem seus objetivos.

5 REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF; Senado Federal.

_____. **Lei Federal nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996, Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

CEARÁ. **Lei Nº14.190**, de 30 de julho de 2008, Cria o Programa Aprender Pra Valer que desenvolverá ações estratégicas complementares para o fortalecimento da aprendizagem dos alunos do ensino médio e sua articulação com a educação profissional e tecnológica.

Comissão de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Fortaleza, 28 de junho de 2013.

José Ricardo Moreira Dias
Coordenador Técnico

Jocyrrégia Maria Peixoto Alves
Subdiretor da 3ª ICE

Francisco das Chagas Evangelista
Subdiretor da 7ª ICE

Maria de Fátima Teixeira Brasil
Subdiretor da 6ª ICE

**MATRIZ DE ACHADOS
ENSINO MÉDIO**

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

Achados					Boas Práticas	Recomendações	Benefícios esperados
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises	Causas	Efeitos			
O Estado do Ceará não dispõe de Plano Estadual de Educação – PEE aprovado por lei.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Lei Federal nº 9.394/96, Art. 10, III; ➤ Lei Federal nº 10.172/2001, Art. 2º. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Inexistência de Lei Estadual que aprove o Plano Estadual de Educação. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Falta de articulação dos órgãos competentes para viabilizar a elaboração e aprovação do PEE relativo ao decênio 2001-2010 ➤ Atraso na aprovação da proposta de um novo Plano Nacional de Educação, decênio 2011-2020, que tramita no Congresso Nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Redução do planejamento a demandas imediatas; ➤ Não alinhamento das ações dentro de uma orientação institucional; ➤ Presença de subjetividade nas ações dos gestores e professores; ➤ Comprometimento da etapa de monitoramento e avaliação. 		<p>Que a SEDUC:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Elabore proposta do Plano Estadual de Educação com base nas metas e prioridades propostas no novo Plano Nacional de Educação; ➤ Articule com o Governo do Estado do Ceará com a finalidade de encaminhar à Assembleia Legislativa Projeto de Lei que trate da aprovação do Plano Estadual de Educação. 	O Estado do Ceará passará a dispor de instrumento legal que pautará o planejamento do Sistema Estadual de Educação.
<ul style="list-style-type: none"> ➤ PPPs elaborados com baixo grau de participação da Comunidade Escolar; ➤ Dificuldade pela gestão da escola em implementar o PPP. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Lei nº 9.394/96 art.12, I e art.14, I e II; ➤ Conselho de Educação do Ceará, Resolução nº 395/2005 de 16/03/2005. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Quanto as dificuldades em elaborar o PPP: <ul style="list-style-type: none"> ❖ os gestores escolares pesquisados pelo TCU, via questionário <i>on line</i>, apontaram: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Estabelecer o marco referencial (68,75%); ➤ Analisar a realidade da escola (81,25%); ➤ Elaborar a proposta curricular (60,42%); ➤ Elaborar o plano de ação (60,42%). ❖ 36,67% dos gestores escolares entrevistados pela equipe de Auditoria afirmam terem dificuldades em mobilizar sua comunidade escolar e 26,67% em mobilizar a participação do Conselho Escolar. ➤ Quanto as dificuldades em implementar os PPPs: <ul style="list-style-type: none"> ❖ os gestores escolares pesquisados pelo 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Deficiência na disseminação da regulamentação que trata da gestão democrática do ensino público na educação básica; ➤ Falta de estratégias por parte das escolas para mobilizar a comunidade escolar; ➤ As atividades extraclasses estão sendo programadas em horários incompatíveis com a disponibilidade do professor; ➤ Os cursos de formação de 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Regulamentação da gestão democrática na unidade escolar pouco disseminada entre os gestores das unidades escolares, que fragilizam os mecanismos e os instrumentos que visam garantir a implementação dos PPPs. ➤ Baixo grau de participação da comunidade escolar, que compromete o desempenho dos alunos no seu processo de aprendizagem. 		<p>Que a SEDUC apoie as escolas na implementação do PPP:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Disseminando junto às Unidades Escolares a regulamentação para elaboração dos instrumentos de gestão; ➤ Desenvolvendo estratégias para fortalecer a efetiva participação da comunidade escolar; ➤ Orientando a realização de atividades extraclases em horários compatíveis com a disponibilidade do professor; ➤ Ofertando cursos de formação continuada aos professores, com o fim de fortalecer as práticas pedagógicas inovadoras; ➤ Apoiando a elaboração dos planos de ação dos PPPs de 	Envolvimento da comunidade escolar na implementação do PPP e favorecendo um melhor desempenho dos alunos.

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

Achados					Boas Práticas	Recomendações	Benefícios esperados
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises	Causas	Efeitos			
		<p>TCU, via questionário <i>on line</i>, apontaram:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Quantitativo do corpo docente – 60,41%; ➤ Matriz curricular – 58,33%; ➤ Quantitativo de Coordenadores Pedagógicos – 56,25%; ➤ Infraestrutura física da escola – 52,08%; ➤ Desenvolvimento de ações pedagógicas – 52,08%; ➤ Equipamentos disponíveis – 50,00%; ➤ Mobilizar a participação do Conselho Escolar – 47,92%; ➤ Executar o Plano de Ação – 43,75%; ➤ Executar as ações alinhadas ao Plano Estadual de Educação – 41,67%; ➤ Complexidade do Projeto proposto – 35,42%; ➤ Capacidade funcional do corpo docente – 33,34%; ➤ Recursos financeiros disponíveis – 31,25%; e ➤ Conciliação das atividades docentes e extraclases – 31,25%. <p>❖ Os gestores escolares entrevistados pela equipe de Auditoria apontaram:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Mobilizar sua comunidade escolar – 26,67%; ➤ Executar o plano de ação – 23,33%. 	<p>professores não fortalecem vivências de práticas pedagógicas;</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Os planos de ação dos PPPs não estão sendo elaborados de forma a torná-los exequíveis. 			<p>forma a torná-los mais exequíveis.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Dificuldades em elaborar o instrumento de Planejamento Anual da escola; ➤ Dificuldades em executar o instrumento de Planejamento Anual da escola. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Manual de Orientações para Elaboração dos Instrumentos de Gestão Escolar; ➤ Conselho de Educação do Ceará, Resolução nº 395/2005 de 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Quanto as dificuldades em elaborar o planejamento anual: <ul style="list-style-type: none"> ❖ os gestores escolares pesquisados pelo TCU, via questionário <i>on line</i>, apontaram: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Indisponibilidade de diretrizes para elaboração do instrumento (58,33%); ➤ Falta de definição das ações pedagógicas a serem executadas 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Não há uma eficiente disseminação das diretrizes de elaboração do instrumento; ➤ O PPP é pouco observado no momento de se elaborar o 	<p>O Planejamento anual da escola está sendo elaborado:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Sem critérios padronizados e sem definição de ações pedagógicas que visem à melhoria da qualidade do ensino, dos indicadores e das 		<p>Que a SEDUC apoie as escolas na elaboração e execução do planejamento anual:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Instituinto critérios uniformes para a rede estadual de ensino médio que visem subsidiar o planejamento anual na sua elaboração e execução, referenciando-se ao PPP da escola; 	<p>O Estado do Ceará passará a dispor de uma orientação básica para elaboração e execução do planejamento anual para as escolas estaduais de ensino médio, com a</p>

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

Achados					Boas Práticas	Recomendações	Benefícios esperados
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises	Causas	Efeitos			
	16/03/2005.	<p>(50,00%);</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Falta de alinhamento do instrumento de planejamento com o PPP (50,00%); ➤ Ausência de capacitação específica para elaboração do instrumento (43,75%); ➤ Falta de definição das ações pedagógicas que tratam da melhoria dos indicadores e avaliações educacionais (39,58%); ➤ Necessidade de elaboração de vários instrumentos de planejamento (esferas federal, estadual e municipal) (37,50%). <p>➤ Quanto as dificuldades em executar o planejamento anual:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ os gestores escolares pesquisados pelo TCU, via questionário <i>on line</i>, apontaram: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Insuficiência de coordenação pedagógica (68,75%); ➤ Frequência dos docentes (64,58%); ➤ Capacitação funcional da coordenação pedagógica (56,25%); ➤ Insuficiência de docentes (54,17%); ➤ Estrutura física da escola (52,08%); ➤ Disponibilidade de recursos tecnológicos (52,08%); ➤ Organização de atividades complementares (50,00%); ➤ Disponibilidade de equipamentos (50,00%); ➤ Formação dos docentes (45,84%); ➤ Capacitação funcional dos docentes (43,75%); ➤ Existência de vários instrumentos de planejamento não interligados (58,33%); ➤ Disponibilidade de recursos financeiros (31,25%). 	<p>planejamento anual;</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Os envolvidos com a elaboração do instrumento de planejamento anual estão pouco habilitados à sua consecução; ➤ Não há uma clara definição de ações pedagógicas a serem executadas tanto na melhoria da qualidade do ensino como na melhoria dos indicadores e avaliações educacionais; ➤ Definição de muitos instrumentos de planejamento a serem elaborados, sem nenhuma interligação entre eles. 	<p>avaliações educacionais;</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Sem referenciar-se no PPP da escola; ➤ Por pessoas que não estão devidamente qualificadas; ➤ Duplicidade de esforços buscando alcançar o mesmo fim. 		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Definindo um arcabouço de ações pedagógicas mínimas com vistas a melhorar a qualidade do ensino, os indicadores escolares e as avaliações educacionais; ➤ Promovendo capacitações regulares ao corpo técnico da rede estadual de ensino médio, visando prepará-los para elaborar e executar o planejamento anual da escola. ➤ Uniformizando os instrumentos a serem utilizados na elaboração do planejamento anual. 	<p>adoção de ações pedagógicas mínimas que visem melhorar a qualidade do ensino, os indicadores escolares e as avaliações educacionais das escolas.</p>

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

Achados					Boas Práticas	Recomendações	Benefícios esperados
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises	Causas	Efeitos			
O apoio, o monitoramento e a avaliação da SEDUC no desempenho da escola e da gestão apresentam fragilidades quanto a tempestividade e eficácia.	<p>➤ Monitoramento: processo sistemático e contínuo que, produzindo informações sintéticas e em tempo eficaz, permite a rápida avaliação situacional e a intervenção oportuna que confirma ou corrige as ações monitoradas (Garcia, 2001);</p> <p>➤ Avaliação: atividade em que se busca aferir as operações ou resultados de um programa ou política, comparando-as a um conjunto de padrões (explícitos ou implícitos) previamente definidos, com vistas a contribuir para o seu aperfeiçoamento (Weiss, 1998).</p>	<p>Quanto ao monitoramento, avaliação, apoio e supervisão da SEDUC no desempenho da escola e da gestão:</p> <p>➤ Os gestores escolares pesquisados pelo TCU, via questionário <i>on line</i>, identificaram necessidades de melhorias no tocante a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Apoio às questões de segurança pessoal (50,00%); ❖ Apoio às questões de segurança patrimonial (43,75%); ❖ Disponibilidade de Equipe de Orientação Educacional (41,76%); ❖ Disponibilidade de Equipe de Apoio/Administrativo da escola (27,09%); ❖ Oferta de capacitação para Coordenadores Pedagógicos (25,00%); <p>➤ Os gestores entrevistados pela equipe de Auditoria identificaram necessidades de melhorias no tocante a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Tempestividade quanto às ações de monitoramento, avaliação, apoio e supervisão (80,00%); ❖ ser mais propositiva nas ações de monitoramento, avaliação, apoio e supervisão (76,67%). 	Carência de profissionais na SEDUC exercendo a atividade de monitoramento e avaliação.	Não intervenção da SEDUC, no momento oportuno, nas correções de possíveis falhas detectadas na avaliação das ações previstas no PPP e identificadas no planejamento anual das escolas.		Que a SEDUC aloque pessoal suficiente para suprir as atividades de monitoramento e avaliação das escolas.	Promoção de intervenções oportunas por parte da SEDUC junto as escolas, visando as correções de possíveis falhas detectadas nas ações previstas no PPP e identificadas no planejamento anual.
Segundo os gestores escolares pesquisados pelo TCU, via questionário <i>on line</i> , a quantidade de Coordenadores Pedagógicos está suficiente para suprir as	É preciso haver certa proporcionalidade entre a quantidade de coordenadores pedagógicos e a de professores, mas não existe um	70% dos gestores entrevistados pela equipe de Auditoria identificaram que a quantidade de Coordenadores Pedagógicos disponíveis nas suas escolas está insuficiente para desenvolver suas atividades.	Aumento do número de discentes na rede estadual de ensino médio, demandando o aumento do número de docentes e	Professores carentes de orientações na elaboração de seus planos, podendo refletir negativamente no processo de ensino aprendizagem		Que a SEDUC, promova mapeamento da necessidade de Coordenadores Pedagógicos por escola, levando em consideração sua complexidade e quantitativo de professores e com base nesse levantamento estude a viabilidade de	Desempenho das ações de responsabilidade dos Coordenadores Pedagógicos, desenvolvidos a contento, garantindo maior

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

Situação encontrada	Critério	Achados			Boas Práticas	Recomendações	Benefícios esperados
		Evidências e análises	Causas	Efeitos			
necessidades das escolas, entretanto, os gestores entrevistados pela equipe de Auditoria manifestaram que a quantidade de Coordenadores Pedagógicos está insuficiente.	número ideal, depende da complexidade da escola, experiência do profissional Coordenador, dentre outras variáveis (Placco, 2011).		consequentemente de Coordenadores Pedagógicos, bem como maior complexidade das escolas que trabalham com mais de uma etapa de ensino.	desenvolvido pelo docente.		contratação desse profissional.	efetividade no processo ensino aprendizagem.
Baixa participação dos conselhos escolares ou das associações de pais e mestres na gestão escola.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Constituição Federal em seu Art. 206; ➤ Lei nº 9.394/96 Art.3º, VIII e Art. 14, II; ➤ Conselho de Educação do Ceará, Resolução nº 395/2005 de 16/03/2005. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 41,67% dos gestores escolares pesquisados pelo TCU, via questionário <i>on line</i>, afirmaram que as associações de pais e mestres não são atuantes. ➤ 63,33% dos gestores entrevistados pela equipe de auditoria afirmaram que os conselhos escolares ou as associações de pais e mestres não são atuantes. 	Deficiência na capacitação dos membros dos conselhos escolares, bem como articulação deficiente dos gestores escolares e da SEDUC com os membros dos conselhos escolares para envolvê-los com a gestão da escola.	Conselheiros escolares pouco comprometidos com a gestão da escola.		Que a SEDUC: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Promova campanhas de conscientização da importância do controle social; ➤ Oferte cursos de capacitações para os conselheiros escolares; ➤ Avalie a viabilidade de instituir incentivos visando estimular a participação dos membros dos conselhos escolares na gestão da escola. 	Conselhos escolares mais preparados e atuantes na gestão escolar.

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

Situação encontrada	Critério	Achados			Boas Práticas	Recomendações	Benefícios esperados
		Evidências e análises	Causas	Efeitos			
O Estado do Ceará dispõe de 654 unidades escolares de Ensino Médio, parte dessa rede são construções novas, padrão MEC e as demais são construções antigas que, ao longo do tempo foram sendo adaptadas sem atender critérios mínimos, acarretando seu funcionamento em espaços precários.	Lei Federal 10.172/2001–PNE, item 3.3.6.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Segundo registros da SEDUC, 17% das escolas públicas estaduais que oferecem ensino médio são construções novas (padrões MEC). ➤ Dentre as escolas visitadas, constatou-se que as unidades novas (padrão MEC), são escolas profissionalizantes. ➤ Os gestores escolares pesquisados pelo TCU, via questionário <i>on line</i>, não consideraram bons os seguintes ambientes: <ul style="list-style-type: none"> ❖ sala de aula (33,81%); ❖ sala de diretoria (36,62%); ❖ sala de professores (33,81%); ❖ sala de secretaria (42,25%); ❖ laboratório de informática (33,81%); ❖ cozinha (49,30%); ❖ biblioteca (42,25%); ❖ sanitários (60,56%); ❖ dependências adequadas a alunos com deficiências (43,66%); ❖ banheiros com chuveiros (40,84%); ❖ despensas (45,09%); ❖ almoxarifado (54,93%); ❖ pátio descoberto (40,84%) ❖ área verde (49,29%). ➤ Dentre as 268 salas de aula observadas nas escolas visitadas, constatou-se que: <ul style="list-style-type: none"> ❖ 9,33% apresentaram rachaduras; ❖ 26,12% apresentaram janelas danificadas; ❖ 44,03% não apresentaram condições favoráveis de acessibilidade. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Demora no trâmite do processo de aprovação de reformas, ampliações ou adaptações, motivo de reclamações dos gestores. ➤ Atendimento dos serviços de engenharia somente se considerados emergenciais. ➤ Falta de uma política de manutenção preventiva e conservação dos prédios onde funcionam as escolas. ➤ Falta de zelo por parte de alguns alunos quanto à conservação das estruturas das escolas. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Escolas funcionando em instalações sem atender aos padrões mínimos de infraestrutura necessários para garantir a qualidade no processo ensino aprendizagem. ➤ Ambientes mal conservados e instalações precárias, submetendo os alunos a um ambiente desconfortável para aprendizagem. 		<p>Que a SEDUC:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Apresente plano de ação para garantir que todas as escolas da rede estadual de ensino médio atendam aos padrões mínimos de infraestrutura no menor tempo possível; ➤ Apresente plano de ação para implementar medidas de manutenção preventiva e corretiva para conservação das escolas; ➤ Oriente os gestores escolares na formulação e na implementação de mecanismos de conscientização para o uso responsável por partes dos alunos dos bens públicos a eles destinados. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Escolas que atendam aos padrões mínimos de infraestrutura em condições de garantir a qualidade no processo ensino aprendizagem do ensino médio; ➤ Escolas com ambientes conservados e com boas instalações.
Há escolas com ambientes de sala de aula desconfortáveis, comprometendo o rendimento dos alunos.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Lei Federal 10.172/2001, item 3.3.6, alínea “a”. ➤ Relatório da Conferência Nacional de Educação, 2010, que recomenda 25 alunos por sala de aula. 	<p>Os gestores pesquisados pelo TCU, via questionário <i>on line</i>, não consideraram boa a qualidade do ambiente da sala de aula no que se refere:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ a ventilação (57,75%); ➤ ao conforto acústico (66,20%); ➤ ao conforto térmico (71,83%) ➤ ao tamanho da sala de aula em relação a quantidade de alunos (38,22%). 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Projeto arquitetônico da estrutura física da escola não observou os requisitos quanto aproveitamento da ventilação natural; ➤ A estrutura física da sala não possui tratamento acústico; ➤ Número de 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Desconforto térmico; ➤ Salas com pouca acústica e ruidosas; ➤ Salas superlotadas. 		<p>Que a SEDUC adote medidas no sentido de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Corrigir problemas estruturais das escolas visando garantir um melhor aproveitamento da ventilação natural, bem como da acústica das salas de aula; ➤ Distribuir o quantitativo de alunos por sala de aula respeitando critério técnico de 	<p>Salas de aula que favoreçam o aprendizado dos alunos.</p>

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

Situação encontrada	Critério	Achados			Boas Práticas	Recomendações	Benefícios esperados
		Evidências e análises	Causas	Efeitos			
			alunos em sala de aula superior a capacidade suportada.			alocação de alunos.	
Há escolas desprovidas de ambientes de apoio aos alunos, como auditório, sala de atendimento para necessidades especiais, quadra de esporte, etc.	Lei Federal 10.172/2001, item 3.3.6, alíneas “b”, “c”, “d”, “e” e “f”.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Os gestores pesquisados pelo TCU, via questionário <i>on line</i>, informaram a inexistência dos seguintes ambientes em suas escolas: <ul style="list-style-type: none"> ❖ sala de atendimento especial (66,20%); ❖ quadra de esporte (35,21%); ❖ refeitório (74,65%); ❖ auditório (76,06%); ❖ lavanderia (87,32%); ❖ alojamento de aluno (97,18%); ❖ alojamento de professor (97,18%). ➤ Dentre as escolas visitadas, mediante observação direta, verificou-se a inexistência de: <ul style="list-style-type: none"> ❖ sala de atendimento especial (86,67%); ❖ auditório (73,33%); ❖ quadra de esporte (26,67%); ❖ laboratório de ciências (20,00%); 	Falta de política de investimento nas escolas visando dotá-las de ambientes de apoio que favoreçam a prática pedagógica e ao atendimento de estudantes com necessidades especiais.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Desestimulo à permanência do aluno no ambiente escolar. ➤ Prejuízo na realização de atividades que necessitem desses ambientes. 		Que a SEDUC adote medidas visando dotar as escolas de ambientes de apoio que visem aprimorar a prática pedagógica e ao atendimento de estudantes com necessidades especiais.	Melhoria das escolas, dotando-as de infraestrutura apropriada para realização das atividades que necessitam desses espaços, além de estimular a permanência de seus alunos.
Há escolas com equipamentos/mobiliários em mau estado de conservação.	Lei Federal 10.172/2001, item 3.3.6, alíneas “f”, “g”, “i” e “j”.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Os gestores pesquisados pelo TCU, via questionário <i>on line</i>, não consideraram bons os seguintes equipamentos: <ul style="list-style-type: none"> ❖ mobiliário (43,67%); ❖ aparelho de televisão (38,03%); ❖ DVD player (33,81%); ❖ impressora (29,57%); ❖ aparelho de som (28,17%); ❖ aparelho de fax (30,99%); ❖ computadores para uso da direção (35,21%); ❖ computadores para uso dos professores (52,12%); ❖ computadores para uso dos alunos (43,66%). ➤ Dentre as escolas visitadas, mediante observação direta, não foram considerados bons os mobiliários dos seguintes ambientes: <ul style="list-style-type: none"> ❖ salas de aula (22,02%); ❖ bibliotecas / sala de leitura (50,00%); 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Falta de política de manutenção preventiva e conservação dos mobiliários, equipamentos de suporte audiovisual, equipamentos de suporte à área administrativa, equipamentos de apoio à prática pedagógica e computadores. ➤ Falta de zelo por parte de alguns alunos quanto ao uso e conservação desses equipamentos. 	Estrutura de suporte pedagógico deficiente.		Que a SEDUC: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Apresente plano de ação para implementar medidas de manutenção e conservação dos mobiliários, equipamentos de suporte audiovisual, equipamentos de suporte à área administrativa, equipamentos de apoio à prática pedagógica e computadores; ➤ Oriente os gestores escolares na formulação e na implementação de mecanismos de conscientização para o uso responsável por partes dos alunos dos bens públicos destinados as escolas. 	Escolas com estrutura de suporte pedagógico que favoreçam a melhoria do rendimento escolar dos alunos.

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

Situação encontrada	Critério	Achados			Boas Práticas	Recomendações	Benefícios esperados
		Evidências e análises	Causas	Efeitos			
		<ul style="list-style-type: none"> ❖ laboratórios de ciências (35,71%); ❖ laboratórios de informática (43,48%); ➤ Verificou-se ainda dentre as escolas visitadas que: <ul style="list-style-type: none"> ❖ 7,96% dos computadores de uso dos alunos estavam sem funcionar; ❖ dentre os que funcionavam 26,07% não estavam em bom estado. 					
Segurança física e patrimonial do ambiente escolar comprometida em algumas escolas.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ A segurança das pessoas e do patrimônio público no âmbito do universo escolar é uma obrigação do estado, que tem o dever de zelar pela integridade física da comunidade escolar, bem como do seu patrimônio. ➤ Corpo de Bombeiros do Estado do Ceará, NT 01, item 4.2.1.3. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Os gestores pesquisados pelo TCU, via questionário on line, não consideraram satisfatórios os seguintes aspectos relativos a segurança: <ul style="list-style-type: none"> ❖ segurança pessoal (42,25%); ❖ combate e prevenção a incêndios (35,21%). ➤ Esses gestores informaram, ainda, a inexistência dos serviços de segurança patrimonial (70,42%) e combate e prevenção a incêndios (56,34%). ➤ Dentre as escolas visitadas, verificou-se a inexistência dos serviços de: <ul style="list-style-type: none"> ❖ segurança patrimonial (90,00%); ❖ segurança pessoal (16,67%); ❖ combate e prevenção a incêndios (53,33%). 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Falta de uma política de segurança, por parte da SEDUC, que garanta a integridade pessoal e patrimonial para as escolas. ➤ Falta de observância, por parte da SEDUC, quanto aos requisitos de prevenção e combate a incêndios. 	Risco a integridade física da comunidade escolar e ao patrimônio da escola.		Que a SEDUC implemente uma política de segurança no intuito de garantir a integridade física da comunidade escolar e do patrimônio da escola.	Garantir segurança no âmbito da comunidade escolar e do patrimônio da escola.
Baixa frequência dos alunos na utilização dos ambientes de apoio ao ensino/aprendizagem.	É fundamental para o aluno e o professor, a vivência no laboratório, pois quando realiza um experimento, esse aluno está observando, manuseando e vendo com seus próprios olhos a ocorrência de determinado fenômeno, construindo conceitos a partir da realidade concreta (Ferreira, 1978)	Os gestores pesquisados pelo TCU, via questionário on line, não consideraram satisfatórios a frequência de utilização dos alunos nos seguintes ambientes: <ul style="list-style-type: none"> ➤ laboratório de ciências (39,44%); ➤ biblioteca (26,76%). 	Falta de orientação no planejamento que priorize e estimule a utilização dos laboratórios e bibliotecas.	Subutilização de ambientes de apoio ao ensino/aprendizagem.		Que a SEDUC oriente as escolas a planejar atividades visando o uso mais frequente de ambientes de apoio ao ensino/aprendizagem.	Melhor aproveitamento dos ambientes de apoio na prática pedagógica das escolas.

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

Achados					Boas Práticas	Recomendações	Benefícios esperados
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises	Causas	Efeitos			
Precariedade nos serviços de suporte necessários ao funcionamento da escola.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Programa Banda Larga nas Escolas; ➤ Programa Luz Para Todos ➤ Lei nº 11.445/2007, Art. 2º, incisos III, IV e XI. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Os gestores pesquisados pelo TCU, via questionário <i>on line</i>, não consideraram de boa qualidade os seguintes serviços: <ul style="list-style-type: none"> ❖ Acesso à internet da escola (56,34%); ❖ Fornecimento de energia elétrica (35,21%). ❖ Rede de esgoto sanitário (35,31%); ➤ Esses gestores informaram, ainda, que 21,13% das escolas não dispõe de esgoto sanitário. ➤ Os gestores entrevistados pela equipe de auditoria não consideraram de boa qualidade os seguintes serviços: <ul style="list-style-type: none"> ❖ Acesso à internet da escola (53,33%); ❖ Fornecimento de energia elétrica (40,00%); ❖ Disponibilidade no fornecimento de água (36,67%). 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Falha no dimensionamento da infraestrutura de acesso à Rede Mundial de Computadores; ➤ Modificações no sistema elétrico para aumento de carga sem o devido planejamento; ➤ Rede de coleta de esgoto não universalizado. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Limitação no acesso à Rede Mundial de Computadores; ➤ Quedas da tensão elétrica, descontinuidade no abastecimento de energia e possíveis danos e panes a equipamentos; ➤ Exposição da comunidade escolar a condições insalubres. 		<p>Que a SEDUC adote medidas no sentido de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Redimensionar a infraestrutura de acesso à Rede Mundial de Computadores das escolas; ➤ Verificar a adequação dos circuitos elétricos das escolas com as cargas instaladas; ➤ Implementar sistema de coleta de esgoto nas escolas que atendam aos padrões mínimos de saneamento básico; ➤ Garantir o abastecimento de água potável às escolas. 	Boa qualidade nos serviços de suporte, garantindo condições necessárias e satisfatórias para o desenvolvimento de um ensino de qualidade.
Há escolas sem documentação de expedição obrigatória junto à órgãos públicos, necessárias ao seu regular funcionamento.	O código de obras e posturas de cada município exige o documento de autorização para utilização da edificação (HABITE-SE).	Os gestores pesquisados pelo TCU, via questionário <i>on line</i> , afirmaram que: <ul style="list-style-type: none"> ➤ 73,24% não possuem carta de Habite-se; ➤ 19,72% não possuem alvará sanitário atualizado; ➤ 83,10% não possuem alvará do corpo de bombeiros atualizado. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Deficiência nos sistema de fiscalização dos órgãos públicos quanto à observância da regularidade para o funcionamento das escolas; ➤ Não observância da SEDUC das exigências legais relativa à efetiva regularização para o funcionamento do prédio. 	Escolas funcionando em desacordo com os requisitos legais para funcionamento estabelecidos no HABITE-SE.		Que a SEDUC observe o atendimento das exigências legais mínimas necessárias ao funcionamento de escolas.	Escolas funcionando em consonância com as normas legais para funcionamento.

Tribunal de Contas do Estado do Ceará

Relatório de Auditoria Operacional

do Ensino Médio

*“É necessário entender a educação não apenas como ensino, não no sentido de habilitar, de “dar”
competência, mas no sentido de humanizar.*

Paulo Freire

Agradecimentos da Equipe de Auditoria

A realização desta auditoria operacional foi possível devido ao apoio incondicional da Presidência e da Secretaria de Controle Externo deste Tribunal que permitiu a participação dos técnicos nos eventos realizados em Brasília promovidos pelo Tribunal de Contas da União - TCU.

Merece destaque a colaboração da Secretária de Educação do Estado, Sra. Izolda Cêla, que disponibilizou técnicos da Coordenadoria de Desenvolvimento da Escola para apresentação de seminário à equipe deste Tribunal que permitiu o conhecimento da estrutura e funcionamento do ensino médio no Estado.

Nossos agradecimentos aos gestores das escolas que, de forma cordial, forneceram informações preciosas para o sucesso dessa auditoria.

Por fim, deixa-se consignado agradecimento especial à servidora da Secretaria da Educação – SEDUC, Sra. Mary Bastos, pelo esforço no atendimento às informações requeridas.

LISTA DE SIGLAS

- AOP** – Auditoria Operacional
- CEJA** – Centro Educacional de Jovens e Adultos
- CODEA** – Coordenadoria de Desenvolvimento da Escola e Aprendizagem
- CONAE** – Conferência Nacional de Educação
- CREDE** – Coordenadoria Regional da Educação
- FUNDEB** – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
- INEP** – Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos
- LDO** – Lei de Diretrizes Orçamentárias
- LDB** – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
- LOA** – Lei Orçamentária Anual
- OCDE** – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- PCN** – Parâmetros Curriculares Nacionais
- PDE** – Plano de Desenvolvimento da Educação
- PPA** – Plano Plurianual
- PPP** – Projeto Político Pedagógico
- SEDUC** – Secretaria da Educação
- SEFOR** – Superintendência de Fortaleza
- TCU** – Tribunal de Contas da União
- TESE** – Tecnologia Empresarial Sócio Educacional

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Matrícula total da rede estadual no Ensino Médio (2010-2012)

Quadro 2 – Série histórica das taxas de reprovação, abandono e distorção idade-série no ensino médio – Ceará (2010-2012)

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Valor orçado e executado para as subfunções do Ensino Médio em comparativo com o total das subfunções integrantes da Função Educação – 2010 a 2012

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Organograma da SEDUC

Figura 2 – Delimitação dos Centros Regionais de Desenvolvimento e Educação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	5
1.1 Antecedentes	5
1.2 Identificação do Objeto da Auditoria	5
1.3 Objetivo e Escopo da Auditoria	6
1.4 Metodologia	6
2 VISÃO GERAL DA AÇÃO	9
2.1 Relevância do Tema	9
2.2 Estrutura Organizacional da Secretaria da Educação do Estado Relacionadas aos Eixos desta Auditoria	12
2.3 Aspectos Orçamentários e Financeiros	14
3 BOAS PRÁTICAS VIVENCIADAS NAS ESCOLAS DE ENSINO MÉDIO	15
3.1 Forma de Seleção de Gestor Escolar	15
3.2 Modelo de Gestão adotado nas Escolas Estaduais de Ensino Profissional – EEEPs	15
3.3 Professor Diretor de Turmas	16
4. ACHADOS DE AUDITORIA	17
4.1 De que forma a gestão escolar e o apoio da SEDUC a esta gestão tem contribuído para melhorar o ensino médio no Estado?	17
4.1.1 Plano Estadual de Educação – PEE	17
4.1.2 Projeto Político Pedagógico – PPP	18
4.1.3 Planejamento Anual	22
4.1.4 Monitoramento, avaliação, apoio e supervisão da SEDUC	24
4.1.5 Avaliação do quantitativo de coordenadores pedagógicos	26
4.1.6 Participação social	28
4.1.7 Capacitação de gestores	29
4.2 Em que medida a infraestrutura das escolas proporciona condições necessárias para o desenvolvimento de um ensino de qualidade?	29
4.2.1 Instalações Físicas Inadequadas	30
4.2.1.1 Estrutura Escolar	30
4.2.1.2 Salas de Aula	32
4.2.1.3 Ambientes de Apoio	33
4.2.1.4 Equipamentos	34
4.2.1.5 Segurança Física e Patrimonial	35
4.2.1.6 Frequência de Uso dos Ambientes de Apoio	37
4.2.1.7 Serviços de Suporte	37
4.2.1.8 Registros Legais	39
5 CONCLUSÃO	40
6 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	42
7. ANEXOS	45
7.1 Referências	45
8. APÊNDICES	46
8.1 Apêndice 1 – Roteiro de Entrevista com o Gestor	46
8.2 Apêndice 2 – Roteiro de Observação Direta	49

1 INTRODUÇÃO

1.1 Antecedentes

Esta auditoria decorre da adesão do Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE/CE, em março de 2013, ao Acordo de Cooperação proposto pelo Tribunal de Contas da União – TCU em conjunto com outros 29 Tribunais de Contas brasileiros para realização de auditoria coordenada na função educação, com foco nos problemas que afetam a qualidade da educação na etapa do ensino médio.

Na fase de planejamento, o Tribunal de Contas da União sugeriu a abordagem dos aspectos que influenciam a qualidade da educação, organizado nos seguintes eixos:

- I. Infraestrutura dos estabelecimentos de ensino;
- II. Gestão escolar;
- III. Professores; e
- IV. Financiamento do ensino médio.

Em oficina, organizada pelo TCU em julho/2013, com a participação dos 29 Tribunais e após discussão das matrizes preliminares de cada Corte de Contas, os partícipes escolheram como eixos a serem trabalhados por todos os Tribunais envolvidos, nessa auditoria operacional, a GESTÃO ESCOLAR e a INFRAESTRUTURA DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO, definindo uma matriz única.

A respectiva auditoria coordenada foi realizada pela Comissão de Auditoria Operacional, designada na Portaria nº 17/2013.

1.2 Identificação do Objeto da Auditoria

A presente auditoria tem como objeto o ensino médio, etapa final da educação básica, ofertado nas escolas públicas estaduais, tendo a Secretaria da Educação – SEDUC como órgão responsável pelo planejamento e execução da política educacional no Estado do Ceará.

A oferta pelo Estado dessa etapa de ensino em 2012, se efetivou em 654 escolas, assim distribuídas:

- a. Ensino médio regular – 508;
- b. Educação profissional – 97;
- c. Educação Indígena – 14;
- d. Educação em prisões – 1; e
- e. Centros Educacionais de Jovens e Adultos (CEJAs) – 32.

O total de alunos matriculados na rede estadual, no período de 2010-2012, encontra-se demonstrado no quadro 1:

Quadro 1
Matrícula total da rede estadual no Ensino Médio (2010-2012)

CATEGORIA	ANO		
	2010	2011	2012
Escola Regular	348.170	345.886	334.549
Escola de Educação Profissional	18.187	24.074	30.156
Educação Indígena	249	379	503
Educação em prisões	95	133	144
Educação de Jovens e Adultos	26.874	31.566	34.592
Supletivo	280	236	-

FONTE: SEDUC – CODEA – GESTÃO

1.3 Objetivo e Escopo da Auditoria

A presente auditoria tem como objetivo avaliar de que forma a gestão escolar tem contribuído para melhorar o ensino médio no Estado e em que medida a infraestrutura das escolas tem proporcionado condições necessárias para o desenvolvimento de um ensino de qualidade

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

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

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

1.4 Metodologia

Para levantar as informações relevantes sobre o Ensino Médio e os possíveis problemas a serem investigados, foram desenvolvidas as seguintes técnicas de diagnósticos: Análise Swot, Análise dos Stakeholders e Diagrama de Verificação de Riscos. As principais forças, fraquezas, oportunidades e ameaças relativas ao Ensino médio foram consideradas na Análise Swot, a partir da qual foi construída a Matriz Preliminar de Planejamento do Estado do Ceará, apresentada em reunião com todos os Tribunais de Contas envolvidos com a respectiva auditoria, coordenada pelo TCU.

Em oficina de trabalho realizada no Tribunal de Contas da União, ficaram definidos que os eixos de trabalho comuns aos Tribunais envolvidos na auditoria coordenada seriam: Gestão Escolar e Infraestrutura dos Estabelecimentos de Ensino.

Com a finalidade de investigar as questões de auditoria, diante dos riscos encontrados, adotaram-se como estratégias metodológicas: a) pesquisa por meio de questionários on-line e entrevistas; b) análise documental; c) análise de dados secundários; d) observação direta.

A coleta dos dados se procedeu de duas formas:

- I. Dentre todas as escolas que ofereceram ensino médio no Estado do Ceará em 2012, foram selecionadas 30 (trinta) escolas segundo os seguintes critérios:

- a. Foi atribuído a cada escola da rede estadual de ensino médio um escore, denominado Índice de Risco de Auditoria – IRA, utilizando metodologia desenvolvida pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, sendo eleitas três variáveis para a definição do IRA: 1. Taxa de Distorção Idade-Série (Variável ambiental); 2. Infraestrutura Escolar – Escala (Variável ambiental); 3. Resultado geral do ENEM (Variável-resposta);
- b. A partir dessa análise, as escolas foram organizadas em três grupos: Grupo I - escolas com menores índices de IRA; Grupo II - escolas com índices de IRA mediano; Grupo III - escolas com maiores índices de IRA;
- c. De cada grupo foram selecionadas 10 escolas, sendo:
- Grupo I - aquelas que apresentaram menor escore de IRA;
 - Grupo II – 5 escolas com o escore imediatamente maior que o escore mediano e 5 escolas com o escore imediatamente menor que o escore mediano;
 - Grupo III - aquelas que apresentaram maior escore de IRA;
- d. Dessa forma, foram selecionadas as seguintes escolas:

MUNICÍPIO	ESCOLA	Índice IRA	CATEGORIA	MATRICULA ENSINO MÉDIO
Fortaleza	MARIO ALENCAR EEEP	52,16	ESCOLA PROFISSIONALIZANTE	359
Crateus	MANOEL MANO EEEP	52,17	ESCOLA PROFISSIONALIZANTE	506
Juazeiro do Norte	RAIMUNDO SARAIVA COELHO EEEP	58,11	ESCOLA PROFISSIONALIZANTE	513
Fortaleza	ICARO DE SOUSA MOREIRA EEEP	60,00	ESCOLA PROFISSIONALIZANTE	387
São Gonçalo do Amarante	ADELINO CUNHA ALCANTARA EEEP	67,80	ESCOLA PROFISSIONALIZANTE	342
Pacajus	JOSE MARIA FALCAO EEEP	67,86	ESCOLA PROFISSIONALIZANTE	405
Aracati	PROFESSORA ELSA MARIA PORTO COSTA LIMA EEEP	69,84	ESCOLA PROFISSIONALIZANTE	446
Camocim	MONSENHOR EXPEDITO DA SILVEIRA DE SOUSA EEEP	75,62	ESCOLA PROFISSIONALIZANTE	514
Caninde	ORLANDO EEEP CAPELAO FREI	75,68	ESCOLA PROFISSIONALIZANTE	418
Fortaleza	JOSE DE BARCELOS EEEP	75,69	ESCOLA PROFISSIONALIZANTE	374
Fortaleza	EEFM WALTER SA CAVALCANTE	439,45	ESCOLA REGULAR	811
Tarrafas	EEM LUIZ GONZAGA DE ALCANTARA	440,03	ESCOLA REGULAR	317
Solonópoles	EEM FENELON RODRIGUES PINHEIRO	440,06	ESCOLA REGULAR	707
Marco	RICARDO DE SOUSA NEVES EEM	440,29	ESCOLA REGULAR	1048
Pacajus	PADRE CORIOLANO EEM	440,71	ESCOLA REGULAR	2305
Cedro	COL EST CELSO ARAUJO	440,71	ESCOLA REGULAR	761
Guaraciaba do Norte	MONS ANTONINO EEFM	440,86	ESCOLA REGULAR	886
Aracati	BARAO DE ARACATI EEM	440,88	ESCOLA REGULAR	698
Fortaleza	EEFM IRMAO URBANO GONZALEZ RODRIGUEZ	440,93	ESCOLA REGULAR	882
General Sampaio	EDITE ALCANTARA MOTA EEM	440,95	ESCOLA REGULAR	472
São Benedito	FRANCISCO COELHO DE PAULA EEFM	843,82	ESCOLA REGULAR	643
Fortaleza	ADALGISA BONFIM SOARES EEFM PROF	851,82	ESCOLA REGULAR	577

Aratuba	MANOEL FRANCISCO DOS SANTOS EDEFM	851,83	DIFERENCIADA – INDÍGENA	65
Iguatu	FILGUEIRAS LIMA EEM	851,84	ESCOLA REGULAR	455
Itarema	VARJOTA EDEFM	851,86	DIFERENCIADA – INDÍGENA	33
Maracanau	PROF ANTONIO MARTINS FILHO EEM	852,00	ESCOLA REGULAR	668
Juazeiro do Norte	EEFM PREFEITO ANTONIO CONSERVA FEITOSA	881,38	ESCOLA REGULAR	302
Aquiraz	CORONEL OSVALDO STUDART EEFM	881,40	ESCOLA REGULAR	331
Aquiraz	MANOEL SENHOR DE MELO FILHO EEM	881,42	ESCOLA REGULAR	617
Itarema	MARIA VENANCIO EDEFM	881,59	DIFERENCIADA – INDÍGENA	24

- e. Nessas escolas visitadas, foram entrevistados seus Gestores seguindo roteiro de entrevistas elaborado pelo Tribunal de Contas da Bahia, Apêndice 1, e uma verificação mediante observação direta da infraestrutura escolar em modelo padrão desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, Apêndice 2.
- II. Para as 624 (seiscentas e vinte e quatro) escolas restantes, visando possibilitar a participação de todo o corpo de gestores escolares dessas escolas públicas estaduais, como também minimizar custos e agilizar o processo de coleta e análise dos dados, foram enviados e-mails (disponibilizados pela SEDUC) a todos esses gestores. Foram enviados e-mails a todos os gestores. Os questionários foram disponibilizados no sistema PESQUISAR do TCU e ficaram disponíveis para respostas de 22/08/2013 a 06/09/2013. Responderam aos questionários:
- a. sobre a gestão escolar: 48 gestores;
 - b. sobre a infraestrutura: 71 gestores.
- Foi garantida a confidencialidade das respostas.

2 VISÃO GERAL DA AÇÃO

2.1 Relevância do Tema

A educação é uma prática presente em diferentes espaços e momentos da vida social. Nesse contexto, a educação escolar, objeto de políticas públicas, cumpre destacado papel no processo formativo do ser humano.

O direito à educação foi previsto desde 1948, na Declaração Universal dos Direitos humanos, a qual dispõe em seu Art. XXVI que toda pessoa tem direito à instrução gratuita pelo menos nos graus elementares e fundamentais e obrigatório no grau elementar.

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

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

A CF/88 disciplinou a educação no país assim dispondo:

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

Desse modo, percebe-se que a atual Constituição aborda o tema em sentido amplo e responsabiliza toda sociedade na efetivação desse direito.

A CF/88 dispõe ainda sobre a organização dos sistemas de ensino em seu Art. 211, a seguir transcrito:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

No contexto histórico da educação brasileira cabe destacar que o ensino fundamental e a educação superior sempre tiveram seus objetivos e finalidades claramente delineadas nas legislações educacionais, sendo que, só a partir da aprovação da Lei nº 9.394/96 que trata das Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, foi definido e regularizado o sistema de educação brasileira com base nos princípios da Constituição vigente.

A LDB, no que diz respeito aos níveis escolares, estabelece que o ensino médio é a etapa final da educação básica tendo como finalidades: consolidar e aprofundar os conhecimentos adquiridos no ensino fundamental; possibilitar o prosseguimento dos estudos; preparar para o trabalho e a cidadania do educando para continuar aprendendo de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação e aperfeiçoamento posteriores; aprimorar o educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico e compreensão dos fundamentos científicos e tecnológicos dos processos produtivos relacionando a teoria com a prática no ensino de cada disciplina.

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

Apesar de reconhecermos a importância da educação como meio de inserção social, o ensino médio no Brasil é, atualmente, a etapa de ensino que tem apresentado os maiores desafios, segundo a literatura da área de educação.

Questões referentes à qualidade e cobertura do Ensino Médio estão sendo amplamente discutidas aspectos relacionados à permanência do aluno na escola e à qualidade dos serviços oferecidos. Questões como as condições de funcionamento das escolas, formação e capacitação dos professores, qualidade do material didático, participação dos pais na escola e a qualidade da merenda escolar foram priorizadas para compensar os efeitos da maior incorporação de alunos.

É bem verdade que, após a promulgação da Constituição/88, com a aprovação de instrumentos legais de grande impacto: Lei nº 9.394/96, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Emenda Constitucional nº 14, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – FUNDEF, Plano Nacional de Educação (PNE- Lei nº 10.172/2001) e a Lei nº 11.494, de 20/06/2007, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, novos rumos foram traçados para as políticas e ações governamentais, fixando objetivos e metas para a chamada “Década da Educação”.

Apesar dos avanços, os desafios são gigantescos, diante da progressiva expansão do ensino médio com a promulgação da Emenda Constitucional de nº 59, de 11/11/2009 que instituiu a obrigatoriedade e gratuidade da educação básica aos estudantes dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade.

Dentre as metas definidas pelo Movimento Todos pela Educação, a meta 1 - “Toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola” estipula que, até o ano de 2022, no mínimo 98% das crianças e jovens nessa faixa etária estejam matriculados e frequentando a escola. Por meio de monitoramento pode-se verificar, que a meta intermediária a ser alcançada até 2011 não foi atingida em nenhuma região do país, revelando um dado preocupante de 3,8 milhões de crianças e adolescentes fora da escola, conforme relatório “De Olho nas Metas”, 4ª edição.

Além de não ter alcançado o acesso desejável, há de se ressaltar também o não atingimento da qualidade da oferta do ensino, notadamente na etapa do ensino médio em que os jovens apresentam baixos índices de aprendizagem em exames padronizados. Em relação ao desempenho da proficiência dos alunos, o Anuário Brasileiro da Educação Básica 2012 revelou que “Concluída a Educação Básica, menos de 30% dos estudantes dominam o conteúdo esperado em Língua Portuguesa. Em Matemática, esse percentual é de apenas 11%”.

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

Este cenário se mostra grave em todo país. No Estado do Ceará, os dados informados pela Secretaria da Educação estão bem próximos dos números nacionais, conforme demonstrado no quadro 2:

Quadro 2
Série histórica das taxas de reprovação, abandono e distorção idade-série no ensino médio – Ceará (2010-2012)

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

Fonte: SEDUC

Essa situação deve ser enfrentada com a adoção de políticas públicas que garantam a permanência dos jovens na escola e a aprendizagem esperada na educação básica.

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

Esse programa constitui-se das seguintes estratégias:

- I. Superintendência Escolar – consiste no desenvolvimento de estratégias de acompanhamento da gestão escolar com foco no aperfeiçoamento do trabalho pedagógico e na aprendizagem do aluno;
- II. Primeiro, Aprender! – consiste na consolidação de competências avançadas de leitura e de raciocínio lógico-matemático, utilizando materiais complementares de ensino-aprendizagem especialmente elaborados para este fim;
- III. Professor Aprendiz – consiste em incentivar professores da rede a colaborarem com o Programa, em caráter especial, na produção de material didático-pedagógico, na formação e treinamento de outros professores e na publicação de suas experiências e reflexões.
- IV. Avaliação Censitária do Ensino Médio – consiste na ampliação do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará –SPAECE – para operacionalização de avaliações externas anuais de todos os alunos das três séries do ensino médio, tendo em vista o acompanhamento do progresso acadêmico de cada aluno, de forma a orientar ações de melhoria

Ressalte-se que a Secretaria da Educação – SEDUC tem como missão garantir educação básica com equidade e foco no sucesso do aluno. Competindo-lhe, dentre outras, definir e coordenar políticas e diretrizes educacionais para o sistema do ensino médio, estando a cargo dos órgãos de execução programática a organização do trabalho pedagógico e administrativo dessa etapa de ensino.

Merece destaque a Coordenadoria de Desenvolvimento da Escola e Aprendizagem – CODEA pela sua atribuição de definir e coordenar o processo de implementação das políticas e diretrizes do ensino e da gestão escolar em articulação com os órgãos de execução local e regional e planejar, em articulação com as Coordenadorias Regional da Educação – CREDEs e Superintendência de Fortaleza – SEFOR, o atendimento das demandas de infraestrutura física, recursos materiais e financeiros que permitam às unidades escolares o desenvolvimento satisfatório de suas atividades.

Destaca-se também, a atuação da SEDUC de forma descentralizada composta de 20 (vinte) CREDEs, que dentre suas atribuições coordena a implementação e execução das políticas e diretrizes educacionais na sua jurisdição voltadas para expansão e melhoria da educação da rede pública de ensino. As CREDES abrangem todo estado, conforme figura 2 a seguir:

Figura 2
Delimitação dos Centros Regionais de Desenvolvimento e Educação



2.3 Aspectos Orçamentários e Financeiros

Tabela 1
Valor orçado e executado para as subfunções do Ensino Médio em comparativo com o total das subfunções integrantes da Função Educação – 2010 a 2012

FUNÇÃO: 12 – EDUCAÇÃO				
SUBFUNÇÃO	ORÇADO	EXECUTADO	% EXECUÇÃO 1*	% REALIZAÇÃO 2*
EXERCÍCIO: 2010				
OUTRAS SUBFUNÇÕES	R\$ 3.599.574.357,01	R\$ 2.148.545.690,65	59,02%	59,69%
ENSINO MEDIO	R\$ 1.710.120.049,19	R\$ 1.491.880.535,24	40,98%	87,24%
TOTAL	R\$ 5.309.694.406,20	R\$ 3.640.426.225,89	100,00%	68,56%
EXERCÍCIO: 2011				
OUTRAS SUBFUNÇÕES	R\$ 3.348.737.758,81	R\$ 2.172.316.573,93	54,09%	64,87%
ENSINO MEDIO	R\$ 1.955.311.879,62	R\$ 1.843.755.350,88	45,91%	94,29%
TOTAL	R\$ 5.304.049.638,43	R\$ 4.016.071.924,81	100,00%	75,72%
EXERCÍCIO: 2012				
OUTRAS SUBFUNÇÕES	R\$ 2.056.387.653,26	R\$ 1.073.627.899,07	43,63%	52,21%
ENSINO MEDIO	R\$ 225.965.344,57	R\$ 183.941.364,11	7,48%	81,40%
EDUCAÇÃO BÁSICA	R\$ 1.230.412.771,82	R\$ 1.202.938.083,50	48,89%	97,77%
TOTAL	R\$ 3.512.765.769,65	R\$ 2.460.507.346,68	100,00%	70,04%

Fonte: Base de dados do Sistema Integrado de Contabilidade do Estado do Ceará – SIC

1* % Execução - Percentual executado pela(s) subfunção(ões) em relação ao gasto total da função educação no exercício.

2* % Realização - Percentual executado em relação ao orçado pela(s) subfunção(ões) no exercício.

Da demonstração acima observa-se uma redução nos dispêndios realizados na função Educação entre os anos de 2011 e 2012. Tal fato ocorreu em razão da nova contabilização das transferências do FUNDEB que, diferentemente dos anos anteriores, deixaram de ser contabilizadas como “despesas” e passaram a ser contabilizadas como “dedução de receita” conforme orientação deste Tribunal.

Ainda no que se refere ao exercício de 2012, verifica-se também mudanças em relação a alocação dos gastos com educação, sendo a principal delas a criação da subfunção 368 – Educação Básica, constituída com a finalidade de apropriar as despesas realizadas por ações que atendam a mais de uma etapa de ensino da educação básica.

Quando da análise da tabela acima, há de se levar em consideração que os valores evidenciados para o ensino médio, nos anos de 2010 e 2011, não representam de maneira fidedigna os dispêndios com esse nível de ensino, visto que também estão apropriados gastos com outras etapas de ensino da educação básica.

3 BOAS PRÁTICAS VIVENCIADAS NAS ESCOLAS DE ENSINO MÉDIO

Nesse item, relacionam-se boas práticas identificadas nas escolas cearenses que, embora não estejam diretamente associadas as questões pesquisadas, influenciam na qualidade dessa etapa de ensino.

3.1 Forma de Seleção de Gestor Escolar

Instituída pela Lei Estadual nº 13.513, de 19/7/2004 e regulamentada pelo Decreto Estadual nº 29.451, de 24/09/2008, essa seleção compreende as seguintes fases:

- a) A primeira prova escrita objetiva de caráter eliminatório.
- b) A segunda, prova de títulos e análise dos documentos de habilitação previstos em Edital, destacando-se a comprovação de experiência mínima de 2 (dois) anos de efetivo exercício da docência.
- c) A terceira de caráter eliminatório e classificatório, compreenderá um curso de fundamentação de 40 (quarenta) horas na modalidade de ensino a distância, prova escrita do tipo objetiva e prova de natureza analítico-discursiva.
- d) Após a aprovação nas etapas anteriores, forma-se um banco de gestores escolares elegíveis, que poderão concorrer em uma eleição direta, na escola de ensino médio regular, para o cargo de gestor mediante votação junto à comunidade escolar composta pelos alunos, pais ou seus responsáveis, professores e servidores.

A equipe considerou como boa prática essa forma de seleção, tendo em vista que contempla critérios técnicos e democráticos que afastam a indicação puramente política.

3.2 Modelo de Gestão adotado nas Escolas Estaduais de Ensino Profissional – EEEPs

As EEEPs são escolas que ofertam habilitação técnica concomitante ao ensino médio regular na mesma instituição de ensino e com matrícula única. Adotam um modelo de gestão desenvolvido com o intuito de levar conceitos gerenciais ao ambiente escolar. Tal modelo denomina-se TESE – Tecnologia Empresarial Sócio Educacional.

Esse modelo, materializa-se a partir de um plano de ação anual, composto de cinco premissas: a atitude empresarial de educadores e educandos, o protagonismo juvenil, a formação continuada dos professores, a corresponsabilidade e a replicabilidade.

A atitude empresarial envolve a avaliação dos resultados que são diretamente proporcionais ao ciclo de vida da organização: sobrevivência, crescimento e sustentabilidade. Cada um dos ciclos será suporte para o seguinte. A projeção dos resultados esperados e respectivos indicadores são evidenciados em relatórios disponibilizados para acompanhamento por todos os parceiros internos e externos, possibilitando a retroalimentação das informações necessárias para os ajustes e redirecionamentos no projeto escolar.

Esse modelo de gestão por resultados adotado no ambiente escolar é desafiador para as escolas, pois apresentam uma organização diferenciada das escolas de ensino médio regular, razão pela qual considera-se como uma boa prática.

3.3 Professor Diretor de Turmas

Projeto implantado em 530 escolas de ensino médio do Estado do Ceará consistindo no acompanhamento por um professor "Diretor de Turma" que assume a responsabilidade pelos alunos de uma única turma, dedicando quatro horas de sua carga horária semanal a essa turma.

Uma das principais atribuições do professor Diretor de Turma é conhecer as especificidades de cada aluno acompanhado, empenhando-se para lograr o sucesso da turma, no sentido de: Diminuir o índice de evasão, incrementar atividades extraclasse, melhorar o rendimento dos alunos (assiduidade, comportamento, etc.), reduzir o fracasso escolar, monitorar os alunos face à diversidade escolar, incentivar o protagonismo juvenil e também, propor atividades de inclusão dos pais à escola.

Além das atividades fora da sala, o professor diretor de turma ministra uma disciplina não curricular denominada de Formação Cidadã. A proposta dessa disciplina é formar cidadãos responsáveis, críticos e intervenientes.

Essa ação diz respeito ao acompanhamento do aluno para que este obtenha aprendizagem desejada, tornando-se, este, protagonista importante na relação ensino aprendizagem. Por conseguinte considera-se essa ação uma boa prática.

4. ACHADOS DE AUDITORIA

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

A questão de auditoria teve como objeto identificar de que forma a gestão escolar e o apoio da Secretaria de Educação – SEDUC a esta gestão tem contribuído para melhorar o ensino médio no Estado.

Para tanto foram analisados os seguintes aspectos:

- a) Plano Estadual de Educação – PEE;
- b) Projeto Político Pedagógico – PPP;
- c) Planejamento anual;
- d) Monitoramento, avaliação, apoio e supervisão da SEDUC;
- e) Avaliação do quantitativo de coordenadores pedagógicos;
- f) Participação social; e
- g) Capacitação de gestores.

4.1.1 Plano Estadual de Educação – PEE

O Plano Estadual de Educação – PEE é o documento definidor da política educacional do Estado, para o período de dez anos. É elaborado a partir do diagnóstico da situação educacional do Estado, o qual estabelece diretrizes, objetivos e metas para todos os níveis e modalidades de ensino, para a formação e valorização dos profissionais da Educação e para o financiamento, a gestão e a avaliação da Educação.

Sua finalidade é definir os parâmetros das ações do Poder Público na esfera da Educação do Estado e de seus municípios, no direcionamento dos Planos Plurianuais, dos Planos de Desenvolvimento da Educação (PDE), dos Planos de Ações Articuladas (PAR), sendo o seu caráter de Plano de Estado que extrapola gestões governamentais.

Situação Encontrada

O Estado do Ceará não dispõe de Plano Estadual de Educação – PEE aprovado por lei.

Critérios

A Lei Federal nº 9.394/1996 de 20/12/1996 que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional em seu Art. 10, III incube aos Estados elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus municípios.

Nesse sentido, a Lei Federal nº 10.172/2001 de 09/01/2001 que aprova o Plano Nacional de Educação, Art. 2º, positivou que, a partir de sua vigência, os Estados, com base no Plano Nacional de Educação, deveriam elaborar seus planos decenais correspondentes.

Evidências

Apesar da Lei Federal nº 9.394/1996 incumbir aos Estados elaborar e executar seus planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação e a Lei Federal nº 10.172/2001 ter positivado que, a partir da vigência do Plano

Nacional de Educação, os Estados deveriam elaborar seus planos decenais correspondentes, o Estado do Ceará não o fez.

Curiosamente, mesmo o Estado do Ceará não dispendo de um Plano Estadual de Educação, dentre os gestores escolares pesquisados via questionário on-line pelo TCU, 87,5% dos respondentes afirmaram que conhecem o conteúdo do PEE; 83,33% afirmaram que o PPP de suas escolas está alinhado com as diretrizes, objetivos e metas do PEE e 75% com as ações previstas; e dentre os gestores escolares entrevistados pela equipe de Auditoria, 53,3% afirmaram que conhecem o conteúdo do PEE e 60% afirmam que o PPP está alinhado com o PEE.

Causas

Falta de articulação dos órgãos competentes para viabilizar a elaboração e aprovação do PEE relativo ao decênio 2001-2010.

Atraso na aprovação da proposta de um novo Plano Nacional de Educação, decênio 2011-2020, que tramita no Congresso Nacional desde 15/12/2010, mediante Projeto de Lei nº 8.035/2010, com novas metas e estratégias definidas para educação no âmbito nacional.

Efeitos

A ausência de um Plano Estadual de Educação possibilita que os Projetos Políticos Pedagógicos e os Planejamentos Anuais, baseados em diretrizes da Secretaria de Educação, possam ser alterados conforme política de governo, tornando mais frágeis esses instrumentos e proporcionando:

- Redução do planejamento a demandas imediatas;
- Não alinhamento das ações dentro de uma orientação institucional;
- Presença de subjetividade nas ações dos gestores e professores;
- Comprometimento da etapa de monitoramento e avaliação.

Recomendações

Que a SEDUC:

- Elabore proposta do Plano Estadual de Educação com base nas metas e prioridades propostas no novo Plano Nacional de Educação;
- Articule com o Governo do Estado do Ceará com a finalidade de encaminhar à Assembleia Legislativa Projeto de Lei que trate da aprovação do Plano Estadual de Educação.

Benefícios Esperados

O Estado do Ceará passará a dispor de instrumento legal que pautará o planejamento do Sistema Estadual de Educação

4.1.2 Projeto Político Pedagógico – PPP

O Projeto Político Pedagógico – PPP é o documento que detalha objetivos, diretrizes e ações do processo educativo a ser desenvolvido na escola, expressando a

síntese das exigências sociais e legais do sistema de ensino e os propósitos e expectativas da comunidade escolar adstrita à escola.

Em síntese, suas finalidades são:

- Estabelecer diretrizes básicas de organização e funcionamento da escola, integradas às normas comuns do sistema nacional e do sistema ao qual ela pertence.
- Reconhecer e expressar a identidade da escola de acordo com sua realidade, características próprias e necessidades locais.
- Definir coletivamente objetivos e metas comuns à escola como um todo.
- Possibilitar ao coletivo escolar a tomada de consciência dos principais problemas da escola e das possibilidades de solução, definindo as responsabilidades coletivas e pessoais.
- Estimular o sentido de responsabilidade e de comprometimento da escola na direção do seu próprio crescimento.
- Definir o conteúdo do trabalho escolar, tendo por base as Diretrizes e os Parâmetros Curriculares Nacionais, os princípios orientadores da Secretaria de Educação, a realidade da escola e as características do cidadão que se quer formar.
- Dar unidade ao processo de ensino, integrando as ações desenvolvidas seja na sala de aula ou na escola como um todo, seja em suas relações com a comunidade.
- Estabelecer princípios orientadores do trabalho do coletivo da escola.
- Criar parâmetros de acompanhamento e de avaliação do trabalho escolar.
- Definir, de forma racional, os recursos necessários ao desenvolvimento da proposta.

A partir dessas finalidades, é preciso destacar que o PPP extrapola a dimensão pedagógica, englobando também a gestão financeira e administrativa, ou seja, os recursos necessários à sua implementação e as formas de gerenciamento.

Situação Encontrada

- a) PPPs elaborados com baixo grau de participação da Comunidade Escolar;
- b) Dificuldade pela gestão da escola em implementar o PPP.

Critérios

A elaboração do Projeto Político Pedagógico da Unidade Escolar – UE bem como seus princípios de formulação, estão claramente definidos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, senão vejamos:

“Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

I – elaborar e executar sua proposta pedagógica;

...

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.”

Como se verifica, a LDB torna o Conselho Escolar – CE e o Projeto Político Pedagógico – PPP instituintes da gestão democrática, remetendo aos sistemas de ensino, a tarefa da regulamentação.

Dessa forma, cabe as unidades federadas, a seu tempo, a seu modo e no espaço da autonomia conferida pela lei, por meio de dispositivos legais (leis, decretos, portarias etc.) cuidar da regulamentação da gestão democrática procurando viabilizar mecanismos participativos.

Nesse sentido o Conselho de Educação do Ceará, mediante a Resolução nº 395/2005 de 16/03/2005, que estabelece diretrizes para a elaboração de instrumentos de gestão das instituições de educação básica integrantes do Sistema de Ensino do Estado do Ceará, fixou normas para elaboração do PPP da unidade de ensino.

Evidências

Apesar da Lei Federal nº 9.394/1996 incumbir aos estabelecimentos de ensino construir sua proposta pedagógica com a efetiva colaboração dos profissionais da educação, 45,83% dos gestores escolares pesquisados via questionário on-line pelo TCU afirmam terem tido dificuldades em mobilizar sua comunidade escolar e 50,00% em mobilizar a participação do Conselho Escolar para participarem do processo de elaboração do PPP.

Mesmo naquelas unidades escolares em que os gestores conseguiram envolver a comunidade escolar na elaboração do PPP, nem todos os segmentos que deveriam se envolver com a construção do PPP se mostraram atuantes. Os gestores escolares pesquisados pelo TCU, via questionário *on line*, consideraram muito atuantes o Diretor, Vice-diretor, Coordenadores Pedagógicos e Professores e pouco atuantes os servidores de apoio/administrativos da escola, o conselho escolar, a representação de pais e responsáveis e dos estudantes.

As dificuldades identificadas na elaboração do PPP consistiram essencialmente em:

- Estabelecer o marco referencial (68,75%);
- Analisar a realidade da escola (81,25%);
- Elaborar a proposta curricular (60,42%);
- Elaborar o plano de ação (60,42%).

Quanto aos gestores escolares entrevistados pela equipe de Auditoria sobre o processo de elaboração do PPP, 36,67% afirmam terem dificuldades em mobilizar sua comunidade escolar e 26,67% em mobilizar a participação do Conselho Escolar.

Quanto as dificuldades manifestadas pela gestão da escola em implementar seus PPPs, as respostas dos gestores escolares pesquisados pelo TCU, via questionário *on line*, apontaram:

- Quantitativo do corpo docente – 60,41%;
- Matriz curricular – 58,33%;
- Quantitativo de Coordenadores Pedagógicos – 56,25%;
- Infraestrutura física da escola – 52,08%;

- Desenvolvimento de ações pedagógicas – 52,08%;
- Equipamentos disponíveis – 50,00%;
- Mobilizar a participação do Conselho Escolar – 47,92%;
- Executar o Plano de Ação – 43,75%;
- Executar as ações alinhadas ao Plano Estadual de Educação – 41,67%;
- Complexidade do Projeto proposto – 35,42%;
- Capacidade funcional do corpo docente – 33,34%;
- Recursos financeiros disponíveis – 31,25%; e
- Conciliação das atividades docentes e extraclases – 31,25%.

Os gestores escolares entrevistados pela equipe de Auditoria sobre o processo de implementação dos PPPs, essencialmente afirmaram que as dificuldades consistiram-se em:

- Mobilizar sua comunidade escolar – 26,67%; e
- Executar o plano de ação – 23,33%.

Causas

A gestão escolar não desenvolveu estratégias que visavam mobilizar sua comunidade escolar para atuarem na elaboração dos PPPs.

Quanto às dificuldades encontradas na implementação dos PPPs, observou-se:

- Deficiência na disseminação da regulamentação que trata da gestão democrática do ensino público na educação básica;
- Falta de estratégias por parte das escolas para mobilizar a comunidade escolar;
- As atividades extraclases estão sendo programadas em horários incompatíveis com a disponibilidade do professor;
- Os cursos de formação de professores não fortalecem vivências de práticas pedagógicas;
- Os planos de ação dos PPPs não estão sendo elaborados de forma a torná-los exequíveis.

Efeitos

A regulamentação da gestão democrática na unidade escolar é pouco disseminada entre os gestores das unidades escolares, o que tornam frágeis os mecanismos e os instrumentos que visam garantir a implementação dos PPPs. O baixo grau de participação da comunidade escolar nesse processo compromete o desempenho dos alunos no seu processo de aprendizagem.

Recomendações

Que a SEDUC apoie as escolas na implementação do PPP:

- Disseminando junto às Unidades Escolares a regulamentação para elaboração dos instrumentos de gestão das instituições de educação básica integrantes do Sistema de Ensino do Estado do Ceará, destacando a gestão democrática;
- Desenvolvendo estratégias para fortalecer a efetiva participação da comunidade escolar;
- Orientando a realização de atividades extraclases em horários compatíveis com a disponibilidade do professor;

- Ofertando cursos de formação continuada aos professores, com o fim de fortalecer as práticas pedagógicas inovadoras;
- Apoiando a elaboração dos planos de ação dos PPPs de forma a torná-los mais exequíveis.

Benefícios Esperados

Estimular o envolvimento da comunidade escolar na implementação do PPP e consequentemente oferecer condições favoráveis para um melhor desempenho dos alunos.

4.1.3 Planejamento Anual

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

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

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

Situação Encontrada

- a) Dificuldades em elaborar o instrumento de Planejamento Anual da escola;
- b) Dificuldades em executar o instrumento de Planejamento Anual da escola.

Critérios

Para Padilha (2001), planejamento é processo de busca de equilíbrio entre meios e fins, entre recursos e objetivos, visando ao melhor funcionamento de empresas, instituições, setores de trabalho, organizações grupais e outras atividades humanas. O ato de planejar é sempre processo de reflexão, de tomada de decisão sobre a ação; processo de previsão de necessidades e racionalização de emprego de meios (materiais) e recursos (humanos) disponíveis, visando à concretização de objetivos, em prazos determinados e etapas definidas, a partir dos resultados das avaliações.

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

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

Evidências

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

Na elaboração do planejamento anual foram elencadas as seguintes dificuldades:

- Indisponibilidade de diretrizes para elaboração do instrumento (58,33%);
- Falta de definição das ações pedagógicas a serem executadas (50,00%);
- Falta de alinhamento do instrumento de planejamento com o PPP (50,00%);
- Ausência de capacitação específica para elaboração do instrumento (43,75%);
- Falta de definição das ações pedagógicas que tratam da melhoria dos indicadores e avaliações educacionais (39,58%);
- Necessidade de elaboração de vários instrumentos de planejamento (esferas federal, estadual e municipal) (37,50%).

Quanto a execução do planejamento anual as dificuldades relatadas foram:

- Insuficiência de coordenação pedagógica (68,75%);
- Frequência dos docentes (64,58%);
- Capacitação funcional da coordenação pedagógica (56,25%);
- Insuficiência de docentes (54,17%);
- Estrutura física da escola (52,08%);
- Disponibilidade de recursos tecnológicos (52,08%);
- Organização de atividades complementares (50,00%);
- Disponibilidade de equipamentos (50,00%);
- Formação dos docentes (45,84%);
- Capacitação funcional dos docentes (43,75%);
- Existência de vários instrumentos de planejamento não interligados (58,33%);
- Disponibilidade de recursos financeiros (31,25%);

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

Causas

Quanto às dificuldades identificadas na elaboração do instrumento de planejamento anual, observa-se como causas:

- Não há uma eficiente disseminação das diretrizes de elaboração do instrumento;
- O PPP é pouco observado no momento de se elaborar o planejamento anual;

- Os envolvidos com a elaboração do instrumento de planejamento anual estão pouco habilitados à sua consecução;
- Não há uma clara definição de ações pedagógicas a serem executadas tanto na melhoria da qualidade do ensino como na melhoria dos indicadores e avaliações educacionais;
- Definição de muitos instrumentos de planejamento a serem elaborados, sem nenhuma interligação entre eles.

Efeitos

O Planejamento anual da escola está sendo elaborado:

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

Recomendações

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

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

Benefícios Esperados

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

4.1.4 Monitoramento, avaliação, apoio e supervisão da SEDUC

Em um contexto de expansão da atuação do Estado, dadas as crescentes demandas por políticas públicas, e com limitação de recursos públicos, cresce a necessidade de maior eficiência e transparência da atuação governamental. Como resposta, no campo da gestão organizacional, observa-se, ao longo dos últimos anos, uma tendência mundial à modernização nas práticas de gestão, com vistas a melhorar a qualidade dos serviços disponibilizados por meio da gestão eficiente dos recursos públicos. Nesse contexto, o desenvolvimento de mecanismos de monitoramento e de avaliação para assegurar melhores resultados na gestão pública vem adquirindo maior relevância junto aos gestores.

Situação Encontrada

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

Critérios

De acordo com a definição da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, o monitoramento é um processo contínuo de coleta de informações que utiliza de indicadores previamente definidos com a finalidade de fornecer informações sobre o progresso e o alcance dos objetivos (OCDE, 2014). Para Garcia (2001, p. 29), o monitoramento é “um processo sistemático e contínuo que, produzindo informações sintéticas e em tempo eficaz, permite a rápida avaliação situacional e a intervenção oportuna que confirma ou corrige as ações monitoradas”.

Já a avaliação é definida por Weiss (1998) como a atividade em que se busca aferir as operações ou resultados de um programa ou política, comparando-as a um conjunto de padrões (explícitos ou implícitos) previamente definidos, com vistas a contribuir para o seu aperfeiçoamento

Observa-se, das definições apresentadas, que as práticas de monitoramento e de avaliação, embora complementares apresentam importantes distinções. Cada uma fornece informações úteis, mas em diferentes contextos. O monitoramento fornece informação a respeito do estágio de desenvolvimento de uma política, um programa ou um projeto em dado momento, em relação às respectivas metas e resultados. Já a avaliação evidencia o porquê das metas e dos resultados estarem ou não sendo atingidos (Kusek e Rist, 2004).

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

Evidências

Os gestores escolares pesquisados pelo TCU, via questionário *on line*, identificaram necessidades de melhorias no tocante ao monitoramento, avaliação, apoio e supervisão da SEDUC quanto ao desempenho da escola e da gestão, as quais essencialmente se consistem em:

- Apoio às questões de segurança pessoal (50,00%);
- Apoio às questões de segurança patrimonial (43,75%);
- Disponibilidade de Equipe de Orientação Educacional (41,76%);
- Disponibilidade de Equipe de Apoio/Administrativo da escola (27,09%);
- Oferta de capacitação para Coordenadores Pedagógicos (25,00%)

Os gestores entrevistados pela equipe de Auditoria identificaram necessidades de melhorias no tocante ao monitoramento, avaliação, apoio e supervisão da SEDUC quanto ao desempenho da escola e da gestão, nesse sentido opinaram que:

- A SEDUC deveria ser mais tempestiva quanto às ações de monitoramento, avaliação, apoio e supervisão (80,00%);
- A SEDUC deveria ser mais propositiva nas ações de monitoramento, avaliação, apoio e supervisão (76,67%).

Causas

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

Efeitos

Não intervenção da SEDUC, no momento oportuno, nas correções de possíveis falhas detectadas na avaliação das ações previstas no PPP e identificadas no planejamento anual das escolas.

Recomendações

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

Benefícios Esperados

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

4.1.5 Avaliação do quantitativo de coordenadores pedagógicos

Educação de qualidade é uma busca constante das instituições de ensino e para que isso se torne realidade são necessárias ações que sustentem um trabalho em equipe e uma gestão que priorize a formação docente.

Nesse contexto o coordenador pedagógico assume o desafio de qualificar o trabalho docente, exercendo uma função articuladora, formadora e transformadora.

Como articulador, seu papel principal é oferecer condições para que os professores trabalhem coletivamente as propostas curriculares, em função de sua realidade, devendo conciliar a interdisciplinaridade a fim de que a formação do aluno se traduza na não-fragmentação de propostas e ações curriculares.

Como formador, compete-lhe oferecer condições ao professor para que se aprofunde em sua área específica e trabalhe bem com ela, tendo o compromisso de representar o projeto escolar institucional e atender aos objetivos curriculares da escola.

Como transformador, cabe-lhe o compromisso com o questionamento, ou seja, ajudar o professor a ser reflexivo e crítico em sua prática, estimulando no coletivo da escola a pergunta, a dúvida, a criatividade e a inovação.

Situação Encontrada

Entre os gestores escolares pesquisados pelo TCU, via questionário *on line*, a quantidade de Coordenadores Pedagógicos está suficiente para suprir as necessidades das escolas, entretanto, não foi essa a visão que os gestores entrevistados pela equipe de Auditoria externaram, esses manifestaram que a quantidade de Coordenadores Pedagógicos está insuficiente.

Critérios

Segundo PLACCO, um grande número de coordenadores não garante maior efetividade, mas uma quantidade insuficiente compromete a consolidação do PPP. É preciso haver certa proporcionalidade entre a quantidade de coordenadores pedagógicos e a de professores, mas não existe um número ideal, dependendo da complexidade da escola, experiência do profissional Coordenador, dentre outras variáveis.

Exemplificando, se uma unidade tem apenas Ensino Médio, o coordenador consegue lidar com 25 docentes e dar conta de seu trabalho sem atropelos. Porém, se uma escola oferece mais de uma etapa de ensino, pode ser complicado planejar para essa mesma quantidade de professores, porque há solicitações diferentes de cada segmento para lidar no dia a dia.

Evidências

70% dos gestores entrevistados pela equipe de Auditoria identificaram que a quantidade de Coordenadores Pedagógicos disponíveis nas suas escolas está insuficiente para desenvolver suas atividades.

Causas

Aumento do número de discentes na rede estadual de ensino médio, demandando o aumento do número de docentes, sem que seja observado uma razoável relação entre o número de docentes e Coordenadores Pedagógicos, bem como maior complexidade das escolas que trabalham com mais de uma etapa de ensino.

Efeitos

Professores carentes de orientações na elaboração de seus planos, podendo refletir negativamente no processo de ensino aprendizagem desenvolvido pelo docente.

Recomendações

Que a SEDUC, promova mapeamento da necessidade de Coordenadores Pedagógicos por escola, levando em consideração sua complexidade e quantitativo de professores e com base nesse levantamento estude a viabilidade de contratação desse profissional.

Benefícios Esperados

Desempenho das ações de responsabilidade dos Coordenadores Pedagógicos, desenvolvidos a contento, garantindo maior efetividade no processo ensino aprendizagem.

4.1.6 Participação social

A gestão democrática não é só um princípio pedagógico, mas também um preceito constitucional, entendendo a participação social e popular como princípio inerente à democracia.

A participação popular e a gestão democrática fazem parte da tradição das chamadas “pedagogias participativas”. Ela incide positivamente na aprendizagem. Pode-se dizer que a participação e a autonomia compõem a própria natureza do ato pedagógico. A participação é um pressuposto da própria aprendizagem.

O Documento-Referência da primeira Conferência Nacional de Educação – CONAE refere-se à qualidade da educação, associando este tema ao da gestão democrática. Não se consegue melhorar a qualidade da educação sem a participação da sociedade na escola. A melhoria da qualidade da educação e das políticas educacionais está intrinsecamente ligada à criação de espaços de deliberação coletiva: “a gestão democrática dos sistemas de ensino e das instituições educativas constitui uma das dimensões que possibilitam o acesso à educação de qualidade como direito universal. A gestão democrática como princípio da educação nacional sintoniza-se com a luta pela qualidade da educação” (CONAE 2011. Documento Final, página 59).

Situação Encontrada

Baixa participação dos conselhos escolares ou das associações de pais e mestres na gestão escola.

Critérios

A Constituição Federal em seu Art. 206, quando estabelece os “princípios do ensino”, inclui, entre eles, no inciso VI, a “gestão democrática do ensino público”, princípio este ratificado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (Art. 3º, VIII).

A retrocitada lei, em seu Art. 14, II, atribuí aos sistemas de ensino a competência para definir as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades, adotando como princípio a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

No Estado do Ceará esta regulação se efetiva mediante a Resolução nº 395/2005 do Conselho Estadual de Educação que estabelece diretrizes para a elaboração de instrumentos de gestão das instituições de educação básica integrantes do Sistema de Ensino do Estado do Ceará.

Evidências

Entre os gestores escolares pesquisados pelo TCU, via questionário *on line*, 41,67% afirmam que as associações de pais e mestres não são atuantes.

Corroborando com essa informação 63,33% dos gestores entrevistados pela equipe de auditoria afirmaram que os conselhos escolares ou as associações de pais e mestres não são atuantes.

Causas

Deficiência na capacitação dos membros dos conselhos escolares, bem como articulação deficiente dos gestores escolares e da SEDUC com os membros dos conselhos escolares para envolvê-los com a gestão da escola.

Efeitos

Conselheiros escolares pouco comprometidos com a gestão da escola.

Recomendações

Que a SEDUC:

- Promova campanhas de conscientização da importância do controle social;
- Oferte cursos de capacitações para os conselheiros escolares;
- Avalie a viabilidade de instituir incentivos visando estimular a participação dos membros dos conselhos escolares na gestão da escola.

Benefícios Esperados

Conselhos escolares mais preparados e atuantes na gestão escolar.

4.1.7 Capacitação de gestores

A capacitação profissional é uma das condições primordiais na implementação de mudanças e reformas em todos os campos das políticas públicas, bem como na manutenção efetiva e eficaz dessas políticas. No setor educacional não é diferente.

Quando da análise dos dados coletados pela equipe de auditoria, não foram evidenciados problemas.

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

A consolidação do processo ensino aprendizagem exige um ambiente adequado e confortável para que o aluno queira estar na escola. Este conforto deve contemplar salas de aula ventiladas e iluminadas, carteiras confortáveis e adequadas, quadra de esportes, laboratórios de ciências e informática devidamente equipados e preparados, dentre outros.

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP possui uma visão geral da infraestrutura escolar efetuada por cada escola de forma declaratória (Apêndice 3). Assim, só podemos avaliar a infraestrutura nas escolas estaduais a partir do que se considera necessário para o bom funcionamento das mesmas.

Diante disso, essa Auditoria Operacional Coordenada no Ensino Médio buscou identificar a real situação da infraestrutura das escolas públicas estaduais do Estado do Ceará por meio de questionários *on line* aplicados aos Gestores Escolares e, especialmente, com visitas *in loco*.

4.2.1 Instalações Físicas Inadequadas

4.2.1.1 Estrutura Escolar

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

Situação Encontrada

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

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

Critérios

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

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

Evidências

Segundo registros da SEDUC, apenas 17% das escolas públicas estaduais que oferecem ensino médio são construções novas, portanto seguem modelos entendidos como padrões MEC.

Nas escolas visitadas, constatou-se que as unidades novas que seguem o modelo padrão MEC, todas são escolas profissionalizantes, sendo que as demais sofreram adaptações sem atender critérios mínimos, acarretando seu funcionamento em espaços precários.

Os gestores escolares pesquisados pelo TCU, via questionário *on line*, identificaram problemas relacionados à conservação da escola, não considerando bons os seguintes ambientes:

- sala de aula (33,81%);
- sala de diretoria (36,62%);
- sala de professores (33,81%);
- sala de secretaria (42,25%);
- laboratório de informática (33,81%);
- cozinha (49,30%);
- biblioteca (42,25%);
- sanitários (60,56%);
- dependências adequadas a alunos com deficiências (43,66%);
- banheiros com chuveiros (40,84%);
- despensas (45,09%);
- almoxarifado (54,93%);
- pátio descoberto (40,84%)
- área verde (49,29%).

Nas escolas visitada, constatou-se que das 268 salas de aula observadas:

- 9,33% apresentaram rachaduras;
- 26,12% apresentaram janelas danificadas;
- 44,03% não apresentaram condições favoráveis de acessibilidade.

Causas

Demora no trâmite do processo de aprovação de reformas, ampliações ou adaptações, motivo de reclamações dos gestores.

Atendimento dos serviços de engenharia somente se considerados emergenciais.

Há também que se considerar falta de política de manutenção preventiva e conservação dos prédios onde funcionam as escolas, bem como a falta de zelo por parte de alguns alunos quanto à conservação das estruturas das escolas.

Efeitos

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

Recomendações

Que a SEDUC:

- Apresente plano de ação para garantir que todas as escolas da rede estadual de ensino médio atendam aos padrões mínimos de infraestrutura no menor tempo possível;
- Apresente plano de ação para implementar medidas de manutenção preventiva e corretiva para conservação das escolas;

- Oriente os gestores escolares na formulação e na implementação de mecanismos de conscientização para o uso responsável por partes dos alunos dos bens públicos a eles destinados.

Benefícios Esperados

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

4.2.1.2 Salas de Aula

Situação Encontrada

Há escolas com ambientes de sala de aula desconfortáveis, comprometendo o rendimento dos alunos.

Critérios

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

“a) espaço, iluminação, ventilação e insolação dos prédios escolares;”

A Conferência Nacional de Educação, realizada em 2010, evidenciou em seus anais, recomendação para que o limite de alunos por sala seja de 25 alunos no Ensino Médio.

Evidências

Os gestores pesquisados pelo TCU, via questionário *on line*, não consideraram boa a qualidade do ambiente da sala de aula no que se refere:

- a ventilação (57,75%);
- ao conforto acústico (66,20%);
- ao conforto térmico (71,83%)
- ao tamanho da sala de aula em relação a quantidade de alunos (38,22%).

Causas

Quanto aos problemas identificados no ambiente da sala de aula, observa-se como causas:

- Projeto arquitetônico da estrutura física da escola não observou os requisitos quanto aproveitamento da ventilação natural;
- A estrutura física da sala não possui tratamento acústico;
- Número de alunos em sala de aula superior a capacidade suportada.

Efeitos

Problemas identificados no ambiente da sala de aula:

- Desconforto térmico ocasionado pelo não aproveitamento da ventilação natural das salas de aula;

- Salas com pouca acústica, ruidosas, comprometendo a concentração na aprendizagem do aluno;
- Salas superlotadas.

Recomendações

Que a SEDUC adote medidas no sentido de:

- Corrigir problemas estruturais das escolas visando garantir um melhor aproveitamento da ventilação natural, bem como da acústica das salas de aula;
- Distribuir o quantitativo de alunos por sala de aula respeitando critério técnico de alocação de alunos.

Benefícios Esperados

Salas de aula que favoreçam o aprendizado dos alunos.

4.2.1.3 Ambientes de Apoio

Situação Encontrada

Há escolas desprovidas de ambientes de apoio aos alunos, como auditório, sala de atendimento para necessidades especiais, quadra de esporte, etc.

Critérios

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

- “b) instalações sanitárias e condições para a manutenção da higiene em todos os edifícios escolares;
- c) espaço para esporte e recreação;
- d) espaço para a biblioteca;
- e) adaptação dos edifícios escolares para o atendimento dos alunos portadores de necessidades especiais;
- f) instalação para laboratórios de ciências;”

Evidências

Os gestores pesquisados pelo TCU, via questionário *on line*, informaram a inexistência dos seguintes ambientes em suas escolas:

- sala de atendimento especial (66,20%);
- quadra de esporte (35,21%);
- refeitório (74,65%);
- auditório (76,06%);
- lavanderia (87,32%);
- alojamento de aluno (97,18%);
- alojamento de professor (97,18%).

Dentre as escolas visitadas, mediante observação direta, verificou-se a inexistência de:

- sala de atendimento especial (86,67%);
- auditório (73,33%);

- quadra de esporte (26,67%);
- laboratório de ciências (20,00%);

Causas

Falta de política de investimento nas escolas visando dotá-las de ambientes de apoio que favoreçam a prática pedagógica e ao atendimento de estudantes com necessidades especiais.

Efeitos

Desestímulo à permanência do aluno no ambiente escolar.

Prejuízo na realização de atividades que necessitem desses ambientes.

Recomendações

Que a SEDUC adote medidas visando dotar as escolas de ambientes de apoio que visem aprimorar a prática pedagógica e ao atendimento de estudantes com necessidades especiais.

Benefícios Esperados

Melhoria das escolas, dotando-as de infraestrutura apropriada para realização das atividades que necessitam desses espaços, além de estimular a permanência de seus alunos.

4.2.1.4 Equipamentos

Situação Encontrada

Há escolas com equipamentos/mobiliários em mau estado de conservação.

Critérios

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

- “f) instalação para laboratórios de ciências;
- g) informática e equipamento multimídia para o ensino;
- i) equipamento didático-pedagógico de apoio ao trabalho em sala de aula;
- j) telefone e reproduzidor de texto.”

Evidências

Quanto ao estado de conservação dos equipamentos da escola, os gestores pesquisados pelo TCU, via questionário *on line*, não consideraram bons os seguintes itens:

- mobiliário (43,67%);
- aparelho de televisão (38,03%);
- DVD player (33,81%);
- impressora (29,57%);
- aparelho de som (28,17%);

- aparelho de fax (30,99%);
- computadores para uso da direção (35,21%);
- computadores para uso dos professores (52,12%);
- computadores para uso dos alunos (43,66%).

Dentre as escolas visitadas, mediante observação direta, não foram considerados bons os mobiliários dos seguintes ambientes:

- salas de aula (22,02%);
- bibliotecas / sala de leitura (50,00%);
- laboratórios de ciências (35,71%);
- laboratórios de informática (43,48%);

Ainda dentre as escolas visitadas, verificou-se que 7,96% dos computadores de uso dos alunos estavam sem funcionar no período da auditoria e dentre os que funcionavam 26,07% não estavam em bom estado.

Causas

Falta de política de manutenção preventiva e conservação dos mobiliários, equipamentos de suporte audiovisual, equipamentos de suporte à área administrativa, equipamentos de apoio à prática pedagógica e computadores.

Falta de zelo por parte de alguns alunos quanto ao uso e conservação desses equipamentos.

Efeitos

Estrutura de suporte pedagógico deficiente.

Recomendações

Que a SEDUC:

- Apresente plano de ação para implementar medidas de manutenção e conservação dos mobiliários, equipamentos de suporte audiovisual, equipamentos de suporte à área administrativa, equipamentos de apoio à prática pedagógica e computadores;
- Oriente os gestores escolares na formulação e na implementação de mecanismos de conscientização para o uso responsável por partes dos alunos dos bens públicos destinados as escolas.

Benefícios Esperados

Escolas com estrutura de suporte pedagógico que favoreçam a melhoria do rendimento escolar dos alunos

4.2.1.5 Segurança Física e Patrimonial

Situação Encontrada

Segurança física e patrimonial do ambiente escolar comprometida em algumas escolas.

Critérios

A segurança das pessoas e do patrimônio público no âmbito do universo escolar é uma obrigação do estado, que tem o dever de zelar pela integridade física da comunidade escolar, bem como do seu patrimônio.

Segundo o item 4.2.1.3, NT 01 do Corpo de Bombeiros do Estado do Ceará, “toda e qualquer edificação, independente da área total construída, destinada a reunião de público, unidade de combustível, venda e depósito de explosivos, portos, casas de fogos, eventos temporários, indústrias, teatros, cinemas, hotéis e construções temporárias em locais de difícil evacuação devem apresentar as medidas de segurança contra incêndio e pânico por meio de Projeto, conforme disposição desta Norma Técnica” .

Evidências

Os gestores pesquisados pelo TCU, via questionário *on line*, não consideraram satisfatórios os seguintes aspectos relativos a segurança:

- segurança pessoal (42,25%);
- combate e prevenção a incêndios (35,21%).

Esses gestores informaram, ainda, a inexistência dos serviços de segurança patrimonial (70,42%) e combate e prevenção a incêndios (56,34%).

Dentre as escolas visitadas, verificou-se a inexistência dos serviços de:

- segurança patrimonial (90,00%);
- segurança pessoal (16,67%);
- combate e prevenção a incêndios (53,33%).

Causas

Falta de uma política de segurança, por parte da SEDUC, que garanta a integridade pessoal e patrimonial para as escolas.

Falta de observância, por parte da SEDUC, quanto aos requisitos de prevenção e combate a incêndios.

Efeitos

Risco a integridade física da comunidade escolar e ao patrimônio da escola.

Recomendações

Que a SEDUC implemente uma política de segurança no intuito de garantir a integridade física da comunidade escolar e do patrimônio da escola.

Benefícios Esperados

Garantir segurança no âmbito da comunidade escolar e do patrimônio da escola.

4.2.1.6 Frequência de Uso dos Ambientes de Apoio

Situação Encontrada

Baixa frequência dos alunos na utilização dos ambientes de apoio ao ensino/aprendizagem.

Critérios

A utilização de atividades práticas e o incentivo a pesquisa bibliográficas estimula o aluno ao desenvolvimento da criatividade, da curiosidade e também da capacidade de refletir criticamente.

Segundo Ferreira (1978), é fundamental para o aluno e o professor, a vivência no laboratório, pois quando realiza um experimento, esse aluno está observando, manuseando e vendo com seus próprios olhos a ocorrência de determinado fenômeno, construindo conceitos a partir da realidade concreta.

Evidências

Os gestores pesquisados pelo TCU, via questionário *on line*, não consideraram satisfatórios a frequência de utilização dos alunos nos seguintes ambientes:

- laboratório de ciências (39,44%);
- biblioteca (26,76%).

Causas

Falta de orientação no planejamento que priorize e estimule a utilização dos laboratórios e bibliotecas.

Efeitos

Subutilização de ambientes de apoio ao ensino/aprendizagem.

Recomendações

Que a SEDUC oriente as escolas a planejar atividades visando o uso mais frequente de ambientes de apoio ao ensino/aprendizagem.

Benefícios Esperados

Melhor aproveitamento dos ambientes de apoio na prática pedagógica das escolas.

4.2.1.7 Serviços de Suporte

Situação Encontrada

Precariedade nos serviços de suporte necessários ao funcionamento da escola.

Critérios

PROGRAMA BANDA LARGA NAS ESCOLAS, instituído pelo Governo Federal por meio do Decreto nº 6.424 de 04 de abril de 2008 que alterou o Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público –

PGMU, que trata da instalação de infraestrutura de rede para suporte de conexão à internet em alta velocidade em todos os municípios brasileiros e conexão de todas as escolas públicas urbanas com manutenção dos serviços sem ônus até o ano de 2025.

PROGRAMA LUZ PARA TODOS, instituído pelo Governo Federal, tem como um dos objetivos a promoção do acesso a serviços de saúde, educação, abastecimento de água e saneamento, tratando a energia como um vetor de desenvolvimento social e econômico.

LEI Nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, Art. 2º , incisos III, IV e XI, que assim estabelece:

Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

...

III - abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente;

IV - disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado;

...

XI - segurança, qualidade e regularidade;

Evidências

Os gestores pesquisados pelo TCU, via questionário *on line*, não consideraram de boa qualidade os seguintes serviços:

- Acesso à internet da escola (56,34%);
- Fornecimento de energia elétrica (35,21%).
- Rede de esgoto sanitário (35,31%);

Esses gestores informaram, ainda, que 21,13% das escolas não dispõem de esgoto sanitário.

Os gestores entrevistados pela equipe de auditoria não consideraram de boa qualidade os seguintes serviços:

- Acesso à internet da escola (53,33%);
- Fornecimento de energia elétrica (40,00%);
- Disponibilidade no fornecimento de água (36,67%).

Causas

- Falha no dimensionamento da infraestrutura de acesso à Rede Mundial de Computadores;
- Modificações no sistema elétrico para aumento de carga sem o devido planejamento;
- Rede de coleta de esgoto não universalizado.

Efeitos

- Limitação no acesso à Rede Mundial de Computadores;
- Quedas da tensão elétrica, descontinuidade no abastecimento de energia e possíveis danos e panes a equipamentos;

- Exposição da comunidade escolar a condições insalubres;

Recomendações

Que a SEDUC adote medidas no sentido de:

- Redimensionar a infraestrutura de acesso à Rede Mundial de Computadores das escolas;
- Verificar a adequação dos circuitos elétricos das escolas com as cargas instaladas;
- Implementar sistema de coleta de esgoto nas escolas que atendam aos padrões mínimos de saneamento básico;
- Garantir o abastecimento de água potável às escolas.

Benefícios Esperados

Boa qualidade nos serviços de suporte, garantindo condições necessárias e satisfatórias para o desenvolvimento de um ensino de qualidade.

4.2.1.8 Registros Legais

Situação Encontrada

Há escolas sem documentação de expedição obrigatória junto à órgãos públicos, necessárias ao seu regular funcionamento.

Critérios

O código de obras e posturas de cada município exige o documento de autorização para utilização da edificação (HABITE-SE).

Evidências

Quanto aos documentos de expedição obrigatória junto aos órgãos públicos para o funcionamento da escola, os gestores pesquisados pelo TCU, via questionário *on line*, responderam que:

- 73,24% não possuem carta de Habite-se;
- 19,72% não possuem alvará sanitário atualizado;
- 83,10% não possuem alvará do corpo de bombeiros atualizado.

Causas

- Deficiência nos sistema de fiscalização dos órgãos públicos quanto à observância da regularidade para o funcionamento das escolas;
- Não observância da SEDUC das exigências legais relativa à efetiva regularização para o funcionamento do prédio.

Efeitos

Escolas funcionando em desacordo com os requisitos legais para funcionamento estabelecidos no HABITE-SE.

Recomendações

Que a SEDUC observe o atendimento das exigências legais mínimas necessárias ao funcionamento de escolas.

Benefícios Esperados

Escolas funcionando em consonância com as normas legais para funcionamento.

5 CONCLUSÃO.

No Estado do Ceará, o desempenho dos estudantes da rede pública estadual em exames padronizados do ensino médio tem se mostrado ainda não satisfatório como a maioria dos estados brasileiros. Fatores como acesso ao ensino, dificuldades para conclusão, estagnação no desempenho da proficiência dos estudantes em exames padronizados, infraestruturas/ equipamentos escolares precários e problemas na gestão escolar tornam o ensino médio a etapa mais desafiadora para a implementação de políticas públicas.

Nesse contexto, a presente auditoria objetivou avaliar de que forma a gestão escolar tem contribuído para melhoria do ensino médio público no Estado do Ceará e em que medida a infraestrutura das escolas tem proporcionado condições necessárias para o desenvolvimento de um ensino de qualidade, mediante 2(duas) questões de auditoria, a saber: De que forma a gestão escolar e o apoio da SEDUC a esta gestão tem contribuído para melhorar o ensino médio no Estado? e em que medida a infraestrutura das escolas proporciona condições necessárias para o desenvolvimento de um ensino de qualidade?

Da análise realizada a auditoria constatou que:

- O Estado do Ceará não dispõe de Plano Estadual de Educação – PEE aprovado por lei;
- Os Projetos Políticos Pedagógicos - PPPs são elaborados com baixo grau de participação da Comunidade Escolar;
- A gestão da escola encontra dificuldades em implementar o PPP;
- Existem dificuldades em elaborar e executar o instrumento de Planejamento Anual da escola;
- O apoio, o monitoramento e a avaliação da SEDUC no desempenho da escola e da gestão apresentam fragilidades quanto a tempestividade e eficácia;
- A quantidade de Coordenadores Pedagógicos na visão dos gestores entrevistados está insuficiente para suprir as necessidades das escolas;
- Há baixa participação dos conselhos escolares/associações de pais e mestres na gestão escolar;
- Com exceção das novas escolas profissionalizantes, construídas no padrão MEC, a maioria das escolas públicas do ensino médio do Estado do Ceará funcionam em instalações antigas que, ao longo do tempo foram adaptadas sem atender critérios mínimos, acarretando seu funcionamento em espaços precários;
- Há escolas com ambientes de sala de aula desconfortáveis, comprometendo o rendimento dos alunos.
- Há escolas desprovidas de ambientes de apoio aos alunos, como auditório, sala de atendimento para necessidades especiais, quadra de esporte, etc.
- Há escolas com equipamentos/mobiliários em mau estado de conservação;
- Segurança física e patrimonial do ambiente escolar comprometida em algumas escolas;
- Há baixa frequência dos alunos na utilização dos ambientes de apoio ao ensino/aprendizagem.
- Há precariedade nos serviços de suporte necessários ao funcionamento da escola (acesso à Internet, abastecimento de água, saneamento e energia);

- Há escolas sem documentação de expedição obrigatória junto à órgãos públicos, necessárias ao seu regular funcionamento (HABITE-SE, alvarás sanitário e do corpo de bombeiros)

Destarte, faz-se necessário que os gestores adotem medidas com o objetivo de sanar as fragilidades encontradas as quais são objetos de propostas de recomendações no capítulo seguinte deste relatório.

6 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, e visando contribuir para a melhoria do Ensino Médio público estadual cearense, a Equipe Técnica responsável pela auditoria operacional, submete este relatório à consideração superior, com fulcro no inciso VI, art. 15 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, sugerindo a oitiva da Secretária da Educação do Ceará – SEDUC, para sua manifestação acerca das Recomendações propostas a seguir:

Que a SEDUC:

6.1. elabore proposta do Plano Estadual de Educação com base nas metas e prioridades propostas no novo Plano Nacional de Educação;

6.2. articule com o Governo do Estado do Ceará com a finalidade de encaminhar à Assembleia Legislativa Projeto de Lei que trate da aprovação do Plano Estadual de Educação;

Que a SEDUC apoie as escolas na implementação do PPP:

6.3. disseminando junto às Unidades Escolares a regulamentação para elaboração dos instrumentos de gestão das instituições de educação básica integrantes do Sistema de Ensino do Estado do Ceará, destacando a gestão democrática;

6.4. desenvolvendo estratégias para fortalecer a efetiva participação da comunidade escolar;

6.5. orientando a realização de atividades extraclases em horários compatíveis com a disponibilidade do professor;

6.6. ofertando cursos de formação continuada aos professores, com o fim de fortalecer as práticas pedagógicas inovadoras;

6.7. apoiando a elaboração dos planos de ação dos PPPs de forma a torná-los mais exequíveis;

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

6.8. instituindo critérios uniformes para a rede estadual de ensino médio que visem subsidiar o planejamento anual na sua elaboração e execução, referenciando-se ao PPP da escola;

6.9. definindo um arcabouço de ações pedagógicas mínimas com vistas a melhorar a qualidade do ensino, os indicadores escolares e as avaliações educacionais;

6.10. promovendo capacitações regulares ao corpo técnico da rede estadual de ensino médios, visando prepara-los para elaborar e executar o planejamento anual da escola.

6.11. uniformizando os instrumentos a serem utilizados na elaboração do planejamento anual.

Que a SEDUC:

6.12. aloque pessoal suficiente para suprir as atividades de monitoramento e avaliação das escolas;

6.13. promova mapeamento da necessidade de Coordenadores Pedagógicos por escola, levando em consideração sua complexidade e quantitativo de professores, e com base nesse levantamento estude a viabilidade de contratação desse profissional;

6.14. promova campanhas de conscientização da importância do controle social;

6.15. oferte cursos de capacitações para os conselheiros escolares;

6.16. avalie a viabilidade de instituir incentivos visando estimular a participação dos membros dos conselhos escolares na gestão da escola;

6.17. apresente plano de ação para garantir que todas as escolas da rede estadual de ensino médio atendam aos padrões mínimos de infraestrutura no menor tempo possível;

6.18. apresente plano de ação para implementar medidas de manutenção preventiva e corretiva para conservação das escolas;

6.19. oriente os gestores escolares na formulação e na implementação de mecanismos de conscientização para o uso responsável por partes dos alunos dos bens públicos a eles destinados;

6.20. corrija problemas estruturais das escolas visando garantir um melhor aproveitamento da ventilação natural, bem como da acústica das salas de aula;

6.21. distribua o quantitativo de alunos por sala de aula respeitando critério técnico de alocação de alunos;

6.22. adote medidas visando dotar as escolas de ambientes de apoio que visem aprimorar a prática pedagógica e ao atendimento de estudantes com necessidades especiais;

6.23. apresente plano de ação para implementar medidas de manutenção e conservação dos mobiliários, equipamentos de suporte audiovisual, equipamentos de suporte à área administrativa, equipamentos de apoio à prática pedagógica e computadores;

6.24. oriente os gestores escolares na formulação e na implementação de mecanismos de conscientização para o uso responsável por partes dos alunos dos bens públicos destinados as escolas;

6.25. implemente uma política de segurança no intuito de garantir a integridade física da comunidade escolar e do patrimônio da escola;

6.26. oriente as escolas a planejar atividades visando o uso mais frequente de ambientes de apoio ao ensino/aprendizagem;

6.27. redimensione a infraestrutura de acesso à Rede Mundial de Computadores das escolas;

6.28. verifique a adequação dos circuitos elétricos das escolas com as cargas instaladas;

6.29. implemente sistema de coleta de esgoto nas escolas que atendam aos padrões mínimos de saneamento básico;

6.30. garanta o abastecimento de água potável às escolas;

6.31. observe o atendimento das exigências legais mínimas necessárias ao funcionamento de escolas.

Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.
Fortaleza, 31 de março de 2014.

Jocyrrégia Maria Peixoto Alves
Subcoordenadora da Comissão de Auditoria
Operacional

Francisco das Chagas Evangelista
Membro da Comissão de Auditoria Operacional

Sérgio Luiz Conde de Oliveira
Membro da Comissão de Auditoria Operacional

João Vier Freires Neto
Membro da Comissão de Auditoria Operacional

Confere:

José Ricardo Moreira Dias
Coordenador da Comissão de Auditoria Operacional

7 ANEXOS

7.1 Referências

- BRASIL.** Anuário Brasileiro da Educação Básica 2012. Disponível em: www.todospelaeducacao.org.br. Acesso em: 4 set. 2013
- _____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF; Senado Federal.
- _____. Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.
- _____. MEC, 2010. Documento Final da Conferência Nacional da Educação Básica. Brasília.
- CEARÁ.** Lei nº 14.190, de 30 de julho de 2008, Cria o Programa Aprender Pra Valer que desenvolverá ações estratégicas complementares para o fortalecimento da aprendizagem dos alunos do ensino médio e sua articulação com a educação profissional e tecnológica.
- GARCIA, R.** Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental. IPEA. Texto para Discussão nº 776. Brasília, janeiro de 2001.
- FERREIRA, N. C.** Proposta de Laboratório para a Escola Brasileira: um ensaio sobre a instrumentalização no ensino médio de Física. São Paulo, 1978. 138 p. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Física – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo – USP.
- KUSEK, J Z; RIST, R C.** Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System. Washington: The World Bank, 2004.
- OCDE.** Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-Based Management. Paris, 2002. Disponível em: http://www.oecd.org/document/8/0,3746,en_2649_34435_45600899_1_1_1_1,00.html. Acesso em: 25 mar 2014
- PLACCO, V.** Relação entre o coordenador pedagógico e o diretor. Brasil, 2011. Disponível em: <http://gestaoescolar.abril.com.br/formacao/vera-placco-fala-relacao-coordenador-pedagogico-diretor-629884.shtml>
- WEISS, C. H.** Evaluation. 2. Ed. Upper Saddle River: Prentice-Hall, Inc., 1998. p. 5-6.

8 APÊNDICES

8.1 Apêndice 1 – Roteiro de Entrevista com o Gestor

PESQUISA QUALITATIVA: PROPOSTA DE ROTEIRO PARA ENTREVISTA DE CAMPO COM GESTORES (DIRETORES OU VICE-DIRETORES) DAS ESCOLAS SELECIONADAS

Com o objetivo de identificar oportunidades de melhoria no Sistema de Ensino Médio da rede pública Estadual, o Tribunal de Contas está realizando auditoria operacional, com foco na avaliação de aspectos relacionados à gestão e infraestrutura das unidades escolares. Nesse sentido, os principais interessados estão sendo consultados com o objetivo de colher informações a respeito da operacionalização e resultados da ação governamental no âmbito do planejamento, apoio institucional, monitoramento e avaliação na gestão escolar, com vistas a melhoria da qualidade do Ensino Médio na sua escola..

Antecipadamente, agradecemos a atenção e a colaboração, destacando a importância das informações prestadas para o nosso trabalho. Ressaltamos que as informações colhidas serão utilizadas, exclusivamente, para fins de avaliação, divulgando-se, apenas, os dados consolidados dos questionários.

A presente entrevista apresenta seis blocos de assuntos relacionados à: projeto político-pedagógico; planejamento anual; quantitativo de coordenadores pedagógico; apoio, monitoramento, avaliação e supervisão da SEE; capacitação recebida; e participação social. A duração estimada da entrevista é de xxx horas (o tempo precisará ser validado em pré-teste ou teste piloto). Será realizado intervalo de 15 minutos ao final do segundo bloco.

Aviso para o entrevistador: comentários em itálico devem ser feitos caso a resposta fornecida pelo gestor não faça referência aos comentários.

Projeto político-pedagógico – Bloco I

Quando e como se deu o processo de elaboração do atual projeto político-pedagógico da sua escola?

Quem participa? Quando foi elaborado? Qual a relevância para a comunidade? O que a comunidade conhece do projeto político-pedagógico? É revisado periodicamente ?

Em que medida a SEE orientou o processo de elaboração do projeto político-pedagógico da sua escola?

Como o projeto da sua escola se correlaciona com o plano estadual ou municipal de educação?

Comente alinhamento com diretrizes e metas para o ensino médio.

Como o projeto da sua escola se articula com os resultados dos indicadores e avaliações educacionais?

Comente aspectos específicos do ensino médio.

Quais as ações previstas no projeto político-pedagógico da sua escola para melhoria dos resultados dos indicadores e avaliações educacionais?

E em relação ao ensino médio, algum aspecto específico deveria ser destacado?

Como a SEE poderia contribuir par o processo de melhoria dos resultados dos indicadores e avaliações educacionais?

E em relação ao ensino médio, algum aspecto específico deveria ser destacado?

Quais as dificuldades encontradas na elaboração e implementação do projeto político-pedagógico da sua escola?

E em relação ao ensino médio, algum aspecto específico deveria ser destacado? Há participação dos principais agentes (diretor, professores, conselho escolar, associações de apís e mestres,e tc.),

Planejamento anual – Bloco II

Como é construído o planejamento anual da sua escola?

Quem participa? Quando é feito? Quais dados ou indicadores são utilizados como referência para a construção? Quais são estes instrumentos? Quais os instrumentos? qual o principal instrumento? Há planejamentos separados para programas das esferas federal, estadual/distrital e municipal?

Qual a orientação recebida da SEE no processo de elaboração do planejamento anual da sua escola?

Como essa orientação ocorre? O que poderia ser melhorado? Existem diretrizes específicas para o ensino médio?

De que forma o planejamento anual da sua escola permite o seu monitoramento e avaliação?

Quais os indicadores? Quais as metas? Há registros formais do monitoramento e avaliação? Comente aspectos específicos do ensino médio.

Como o planejamento anual se alinha ao projeto político-pedagógico da sua escola?

Como é realizado o alinhamento do planejamento anual com a melhoria dos resultados dos indicadores e avaliações educacionais da sua escola.

Comente aspectos específicos do ensino médio.

O planejamento anual contempla, de forma objetiva, os objetivos da escola, as ações a serem realizadas as metas a serem alcançadas e os responsáveis pelas ações?

Como a SEE poderia contribuir para essa melhoria dos resultados dos indicadores e avaliações educacionais da sua escola.?

Quais as dificuldades encontradas na elaboração e na execução do planejamento anual da sua escola?

Monitoramento, avaliação, apoio e supervisão da SEE – Bloco III e IV.

Como a SEE apoia monitora e avalia a execução/implementação do projeto político-pedagógico e o planejamento anual da sua escola?

Dá feedback e encaminha propostas de melhoria à gestão?

O que poderia ser melhorado na sistemática de apoio, monitoramento e avaliação da SEE em relação ao projeto político-pedagógico e o planejamento anual da sua escola?

Qual a sua percepção sobre o apoio, monitoramento e avaliação da SEE no desempenho da sua escola e da sua gestão?

Quais as ações feitas? Quais os aspectos priorizados? Quais os aspectos negligenciados?

Comente aspectos específicos do ensino médio.

O que poderia ser melhorado no trabalho da SEE de apoio, monitoramento e avaliação do desempenho da sua escola e dos seus gestores?

Como acontece as atividades de supervisão *in loco* (visitas de representantes) da SEE em relação a sua escola?

Comente regularidade e atividades realizadas pela supervisão. Verificar se as visitas limitam-se a observância de atividades meio da escola e não das atividades de ensino/aprendizagem.

Como você julga o atendimento por parte da SEE dos pleitos da sua escola?

O que poderia ser melhorado na atividade de supervisão da SEE na sua escola?

Avaliação do quantitativo de Coordenadores Pedagógicos - Bloco V

Como você avalia a quantidade de coordenadores pedagógicos que trabalham na sua escola?

Quantos existem atualmente? Quantos deveriam existir na sua percepção?

Como a SEE poderia contribuir para melhoria deste quadro?

Participação social – Bloco VI

Como a SEE incentiva a participação dos conselhos escolares ou associações de pais e mestres na gestão da escola?

Como se dá na sua escola o incentivo à participação dos conselhos escolares ou associações de pais e mestres na gestão da escola?

Como se dá a atuação dos conselhos ou associações de pais e mestres nesta escola?

Comente contribuições positivas ou negativas decorrentes da atuação dos conselhos ou associações.

O que poderia ser melhorado em relação à participação dos conselhos escolares e associações de pais e mestres na sua escola?

Como a SEE poderia contribuir para essa melhoria?

Capacitação de gestores – Bloco VII

Como ocorrem as ações de capacitação promovidas pela SEE para o exercício de sua função?

Comente aspectos relativos à qualidade, aplicabilidade e periodicidade das capacitações. A capacitação do diretor é prévia a assunção do cargo ?

O que poderia ser aperfeiçoado nas ações de capacitação dos gestores?

8.2 Apêndice 2 – Roteiro de Observação Direta

AVALIAÇÃO DE INFRAESTRUTURA DAS ESCOLAS PÚBLICAS DE ENSINO MÉDIO DO ESTADO DO CEARÁ																									
CRE:																									
UNIDADE DE ENSINO:																									
	PAREDE / TETO RACHADURAS		JANELAS: ESQUADRIAS OU VIDROS DANIFICADOS		AUSÊNCIA DE RAMPAS DE ACESSO / PORTA ALARGADA		PINTURA REVESTIMENTO			PISO			LOUSA			PORTA			MOBILIÁRIO			FREQUÊNCIA DE USO ¹			
	Bom	Regular	Ruim	Bom	Regular	Ruim	Bom	Regular	Ruim	Bom	Regular	Ruim	Bom	Regular	Ruim	Bom	Regular	Ruim	Bom	Regular	Ruim	Sempre	às	vezes	Nunca
SALA AULA ()																									
SALA PNE	S	N	S	N	S	N																			
PÁTIO COBERTO	S	N	S	N	S	N																			
AUDITÓRIO	S	N	S	N	S	N																			
BIBLIOTECA SALA LEITURA	S	N	S	N	S	N																			
LAB. CIÊNCIAS ()	S	N	S	N	S	N																			
LAB. INFO	S	N	S	N	S	N																			
	COMPUTADORES		CONSERVAÇÃO		Bom			Regular			Ruim			FUNCIONAMENTO			Sim			Não					

¹ Quanto à frequência de uso - questionar ao responsável pela unidade

AVALIAÇÃO DE INFRAESTRUTURA DAS ESCOLAS PÚBLICAS DE ENSINO MÉDIO DO ESTADO DO CEARÁ												
CRE:												
UNIDADE DE ENSINO:												
SANTÁRIOS ()												
PAREDE / TETO: RACHADURAS			JANELAS: ESQUADRIAS OU VIDROS DANIFICADOS				ACESSIBILIDADE: AUSÊNCIA DE RAMPAS DE ACESSO / PORTA ALARGADA / INSTALAÇÕES SANITÁRIAS ADAPTADAS					
ESTADO DE CONSERVAÇÃO												
Bom			Regular			Ruim			SIM	NÃO		
PINTURA/REVESTIMENTO												
PISO												
LOUSA												
PORTA												
MOBILIÁRIO												
PORTAS INTERNAS												
MICTÓRIOS												
VASOS SANITÁRIOS												
LAVATÓRIO												
CHUVEIRO												



SEGURANÇA PATRIMONIAL	SEGURANÇA PESSOAL	COMBATE/PREVENÇÃO INCÊNDIOS	ÁREA VERDE / PÁTIO DESCOBERTO
SISTEMA DE CFTV S / N	MURO/ALAMBRADO S / N	EXTINTORES S / N	VEGETAÇÃO APARADA S / N
CERCA ELÉTRICA S / N	VIGILANTE S / N	HIDRANTE C/ MANGUEIRA S / N	ENTULHO/LIXO S / N
CONCERTINA S / N	CONTROLE DE ACESSO S / N	PESSOAL TREINADO S / N	
GRADES NAS JANELAS S / N	ILUM. NOTURNA S / N	DETEC FUMAÇA/CALOR S / N	
FECHADURA NAS PORTAS S / N		SINALIZAÇÃO EMERG S / N	
FECHADURA NAS JANELAS S / N		LUZ DE EMERGÊNCIA S / N	
ALARME MONITORADO S / N			

SERVIÇOS PRESTADOS			
ABASTEC. ÁGUA	ÁGUA POTÁVEL: S / N	TODA A ESCOLA: S / N	DISPONIBILIDADE (FALTA): S / N
ABASTEC. ENERGIA	QUALIDADE (ESTAB): B / Reg / Ruim / NA	TODA A ESCOLA: S / N	DISPONIBILIDADE (FALTA): S / N
REDE DE ESGOTO	CANALIZAÇÃO: S / N	COLETA E TRATAM: S / N	
INTERNET	TODA A ESCOLA: S / N	DISPONIBILIDADE: B / Reg / Ruim / NA	VELOCIDADE: B / Reg / Ruim / NA
AUMENTAÇÃO ESCOLAR	SUFICIÊNCIA: S / N		QUAIDADE: B / Reg / Ruim / NA

	QUADRA DE ESPORTES			
	Bom	Regular	Ruim	N / A
COBERTURA				
TABELAS/GOLS/TRAVES				
CERCAS/LA MBRADOS				
RISO				
LINHAS/DEMARCAÇÃO				
ILUMINAÇÃO (NOT)				

FREQUÊNCIA DE USO		
Nunca	Às vezes	Sempre