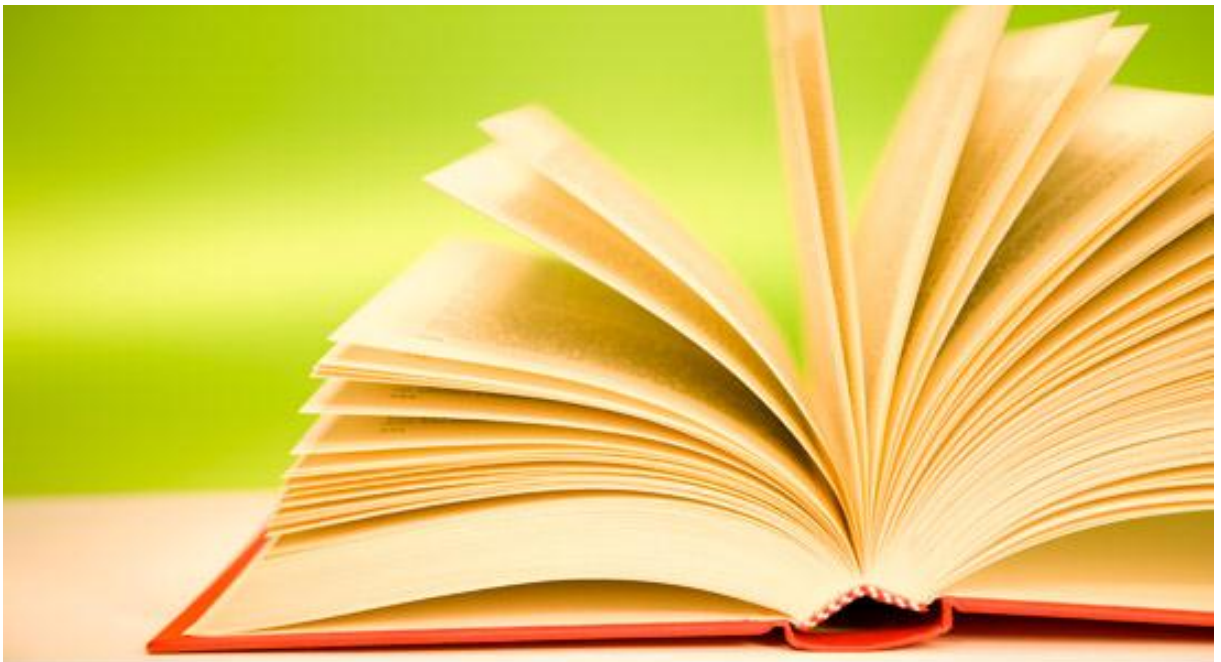


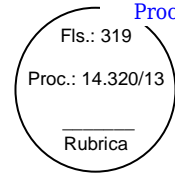


AUDITORIA OPERACIONAL

Avaliação das ações governamentais desenvolvidas pela
Secretaria de Educação na promoção do Ensino Médio



Brasília 2014



Sinopse

A presente auditoria, de natureza operacional, teve como objeto as ações governamentais desenvolvidas pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal para a promoção do Ensino Médio e o exame dos principais problemas que afetam a qualidade e a cobertura do ensino médio no âmbito da rede pública de ensino.

A auditoria foi realizada de maneira coordenada, nos termos do Acordo de Cooperação Técnica celebrado em 21/03/2013 entre Tribunais de Contas brasileiros, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - ATRICON e o Instituto Rui Barbosa – IRB.

Ao todo, vinte e cinco unidades da federação foram fiscalizadas, além da União, no tocante as ações e responsabilidades no âmbito do Ministério da Educação, fiscalizada pelo Tribunal de Contas da União, que também foi responsável juntamente com o Grupo de Auditoria Operacional (GAO) da ATRICON pela coordenação e orientação dos trabalhos. A auditoria foi executada com base em um planejamento conjunto, mas consistiu em fiscalizações independentes realizadas pelos Tribunais de Contas.

A execução dos trabalhos compreendeu o período de 15/07/2013 a 11/10/2013.

O que o Tribunal buscou avaliar?

O objetivo geral da auditoria foi examinar as ações governamentais desenvolvidas pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal na promoção do Ensino Médio, avaliando o seu impacto na qualidade e cobertura desta etapa de ensino e identificando os principais problemas e causas.

Para alcançar esse objetivo, foram propostas três questões de auditoria:

1. Em que medida a infraestrutura das escolas proporciona condições necessárias para o atendimento das demandas do ensino médio?
2. Em que medida a gestão escolar e o apoio da Secretaria de Educação a esta gestão tem contribuído para melhorar o Ensino Médio no DF?



3. As ações planejadas pela Secretaria de Educação têm contribuído para a melhoria da qualidade e da cobertura do Ensino Médio no DF?

O que o Tribunal constatou?

No tocante à infraestrutura das unidades escolares foi constatado que a Secretaria de Educação não detém conhecimento consolidado e atualizado da condição geral de conservação das unidades escolares. Devido a ausência de um diagnóstico e da não realização de inspeções periódicas, a SEDF desconhece as reais demandas de infraestrutura existentes na rede, impedindo a elaboração de um planejamento das atividades de manutenção e reforma das edificações, das instalações, bem como da substituição de equipamentos e do mobiliário, impossibilitando, ainda, que as situações mais críticas sejam atendidas de maneira prioritária.

Com base na amostra de instituições que foram vistoriadas pela equipe de auditoria, bem como na avaliação dos usuários que responderam aos questionários, constatou-se que as instalações físicas das escolas não atendem satisfatoriamente as necessidades dos usuários, sendo apurados problemas diversos referentes ao ambiente das salas de aula (pisos esburacados, baixo conforto térmico e acústico, mobiliário inadequado), além da baixa disponibilidade de auditórios, quadras de esporte descobertas, bem como de condições inapropriadas de acessibilidade para portadores de necessidades especiais.

Verificou-se ainda grande deficiência relacionada à segurança pessoal e patrimonial. Destacou-se o grande quantitativo de escolas (27%) que não possuíam nenhuma medida para combate/prevenção de incêndio e o fato de 100% das escolas terem obtido avaliação regular ou ruim acerca deste quesito, sendo que nenhuma recebeu treinamento de combate e evacuação do Corpo de Bombeiros. Cerca de 66% dos usuários também possuem alta sensação de insegurança pessoal dentro das escolas e em suas imediações, bem como 68 % classificaram a segurança patrimonial como deficiente, coadunando com a avaliação da equipe de auditoria de que apenas 45% das escolas apresentavam boas condições de segurança patrimonial.

Em relação à gestão escolar verificou-se que o Projeto Político Pedagógico e



os demais instrumentos e ferramentas de planejamento não tem cumprido suas funções de forma efetiva, pouco colaborando para uma boa gestão escolar, seja pelas falhas na orientação fornecida pela SEDF no processo de elaboração dos PPP's; na desatualização dos PPP's; não utilização dos PPP's como ferramenta gerencial; ausência ou baixa qualidade de conteúdos essenciais nos PPP's; baixo grau de alinhamento entre os PPP's e o planejamento governamental; e baixa utilização de ferramentas informatizadas de gestão, a exemplo do PDE-Interativo.

Também foi apurado que a SEDF não dispõe de mecanismo estruturado de monitoramento e avaliação da execução dos PPP's das escolas, seus projetos e ações, de maneira a permitir a aferição dos resultados e o alcance das metas e objetivos planejados. As Coordenações intermediárias (CRE's/GREB's) e central (SUBEB/COEMED) também não produzem relatórios gerenciais contemplando os impactos produzidos pelas ações educacionais. Constatou-se ainda que os coordenadores intermediários não estão distribuídos de maneira simétrica entre as CRE's, impedindo a equidade na composição das equipes e na realização das ações de monitoramento e avaliação das unidades escolares.

A SEDF também não possui um sistema próprio de avaliação do desempenho da aprendizagem dos alunos e dos gestores das escolas, sendo que 16 estados da federação mantém sistemática de avaliação de desempenho por meio de sistema de avaliação externa. Verificou-se, ainda, que as equipes gestoras das escolas não foram adequadamente capacitadas para o exercício da função, apenas 15% dos gestores possuíam algum curso de especialização em gestão, 59% possuíam menos de 5 anos de experiência na SEDF, bem como 87% dos gestores entrevistados apontaram críticas quanto à baixa qualidade do curso para gestores realizado pela SEDF/EAPE, retratando a não aplicabilidade prática, modelo inadequado, conteúdo superficial, o não nivelamento das turmas e pouco espaço para discussão e esclarecimento de dúvidas.

Ainda foi constatada a baixa participação social na gestão democrática das escolas da rede pública de ensino, sendo identificado pouco interesse social em assuntos relacionados à gestão escolar, principalmente no tocante à discussão e elaboração dos PPP's, sendo que os segmentos menos atuantes são os



Pais/Responsáveis e os alunos. A composição dos Conselhos Escolares também diverge bastante dos critérios e quantitativos estabelecidos em Lei, constatando-se a composição inadequada de conselheiros representantes dos segmentos “Pais/Responsáveis”, “Estudantes” e “Carreira Assistência” em mais da metade das unidades escolares, além do baixo quantitativo de reuniões realizadas (mais de 50% das escolas realizaram apenas uma das cinco reuniões previstas em lei), sendo que na maior parte das reuniões o quórum previsto não foi observado.

No âmbito das ações planejadas pela SEDF foram identificadas deficiências no planejamento governamental das políticas educacionais, tendo em vista a inexistência de Plano Distrital de Educação e a fragilidade do PPA 2012-15, que não contemplou objetivos específicos, metas e ações relacionadas à melhoria de importantes indicadores qualitativos educacionais, além do desalinhamento entre o PPA, o PPP da Rede Pública, os PPP's das escolas e os Planos de Ação da SUBEB/COEMED.

Por fim, verificou-se que a implementação da política pública educacional não tem surtido o efeito prático desejado, pois as metas do Objetivo Específico 003 do PPA, relacionadas ao ensino médio, não foram cumpridas, havendo redução do quantitativo de matrículas na rede pública de ensino médio e do percentual de atendimento da população entre 15 a 17 anos, sendo constatado que para o cumprimento da meta estabelecida no PPA 2012/15 seria necessário proporcionar um acréscimo de mais de 25 mil matrículas na rede pública.

Além disso, os indicadores educacionais como o abandono escolar (11,14% em 2012), a distorção idade-série (35% em 2012), e, principalmente, a reprovação escolar (22,28% em 2012) tem apresentado níveis críticos no Distrito Federal, detectando-se também uma redução de 6,8% na média geral de proficiências no ENEM dos alunos oriundos de escolas públicas do DF no período de 2010 a 2012.

Quais foram as proposições formuladas?

Dentre as determinações propostas à Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal, destacam-se:

- No tocante à infraestrutura das unidades escolares: realização de diagnóstico completo; implementação de rotinas sistematizadas de inspeção periódica das



escolas, acompanhadas de registros e relatórios gerenciais; elaboração e implementação de uma política de gestão da infraestrutura física das escolas, que assegure a correção das desconformidades apontadas no relatório; elaboração de operacionais anuais alinhados ao PPA, LDO e LOA, elencando atividades de manutenção e outras intervenções prioritárias; inclusão no planejamento estratégico da SEDF de objetivos, metas, ações e indicadores relacionados à melhoria da infraestrutura das unidades escolares; formulação e implementação de programa voltado à melhoria e expansão dos equipamentos de segurança patrimonial e de combate e prevenção de incêndio nas escolas públicas do DF, adotando-se soluções sistêmicas no âmbito da rede pública de ensino e com viabilidade técnico-econômica;

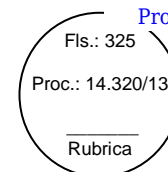
- Acerca do planejamento das unidades escolares: elaboração de normativo regulamentando a construção dos Projetos Políticos Pedagógicos (PPP's), definindo-se: prazos, conteúdo mínimo, padrão de organização e formatação, atribuições e responsabilidades; implantação de modelo sistemático e padronizado de avaliação e aprovação dos PPP's, estabelecendo-se critérios objetivos de mensuração e prazos para análise e aprovação final; disciplinar internamente os instrumentos gerenciais de planejamento previstos nos artigos 5º, 6º e 25 da Lei de Gestão Democrática (Lei Distrital nº 4.571/2012); tornar obrigatória a confecção de Plano de Ação Anual pelas unidades escolares contendo elementos do planejamento gerencial; promover o alinhamento e integração entre o planejamento governamental (Plano Distrital de Educação, Plano Plurianual) e o planejamento elaborado pelas unidades escolares (PPP's e Planos de Ação);
- Reavaliar a política de descentralização de recursos financeiros às unidades escolares, examinando a viabilidade de priorizar a aquisição de materiais e serviços comuns de modo centralizado.
- Implantação de mecanismo estruturado de monitoramento e avaliação da gestão escolar, principalmente no tocante à implementação dos PPP's e do Plano de Ação das escolas (ou similar), definindo as atividades e responsabilidades dos atores envolvidos e os relatórios a serem elaborados;



- Promoção de distribuição equitativa, com base em critérios objetivos e isonômicos, do quantitativo de coordenadores intermediários do Ensino Médio lotados nas Coordenações Regionais de Ensino;
- Implantação de um sistema de avaliação da qualidade da educação básica na rede de ensino público do DF, englobando o desempenho escolar dos estudantes, das unidades educacionais e da rede pública de ensino.
- Quanto aos Conselhos escolares: regularização da composição dos Conselhos que estão em desconformidade com o art. 24 da Lei da Gestão Democrática; monitoramento permanentemente da composição e da atuação dos Conselhos Escolares; orientação para realização de registros formais, claros e objetivos das reuniões dos Conselhos Escolares e de suas deliberações.
- Quanto à capacitação e formação continuada dos gestores escolares: oferta de eventos de capacitação alternativos para os gestores que optaram em não participar do curso de formação de gestores/2014; e inclusão de módulo específico para abordar os conceitos e instrumentos de gestão;
- Elaboração de proposta de Plano Distrital de Educação, alinhado às diretrizes, metas e estratégias previstas no Plano Nacional de Educação, a ser submetido à aprovação pela Câmara Legislativa do DF;
- Alinhamento do planejamento operacional (Planos de Ação) de suas Subsecretarias, aos objetivos, metas e indicadores previstos nos instrumentos de planejamento estratégico do Distrito Federal (PPA's e Plano Distrital de Educação).

Quais os benefícios esperados com a atuação do Tribunal?

Espera-se que, com a adoção das medidas propostas pelo Tribunal, a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal seja proporcionada de forma geral a melhoria do processo de ensino-aprendizagem na etapa de Ensino Médio, através dos seguintes benefícios específicos: promoção de melhorias, ampliações e reformas que garantam a qualidade da condição geral da infraestrutura das unidades escolares, inclusive no tocante à segurança patrimonial, pessoal e contra incêndio; estruturação e sistematização das atividades de manutenção das escolas; fortalecimento da gestão gerencial das unidades escolares no tocante à implantação de um processo sistemático de planejamento, monitoramento, avaliação e controle;

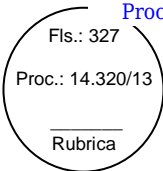


garantia de maior integração entre os coordenadores e gestores locais, intermediários e “centrais” promovendo o monitoramento e acompanhamento das principais ações e projetos educacionais desenvolvidos pelas unidades escolares, bem como o grau de cumprimento dos objetivos e metas inicialmente estabelecidos e o impacto nos resultados dos indicadores de ensino e aprendizagem; garantia de uma participação mais intensa da comunidade escolar de forma a promover uma gestão efetivamente democrática, principalmente no tocante ao funcionamento eficaz dos Conselhos Escolares; bem como que as lacunas de conhecimentos e habilidades dos gestores escolares sejam supridas, contribuindo para maior eficiência e eficácia no alcance dos resultados da gestão escolar.



RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA





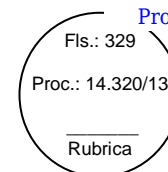
RESUMO

A presente auditoria operacional foi realizada no âmbito da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, com o objetivo de examinar as ações governamentais desenvolvidas por ela na promoção do Ensino Médio, avaliando o seu impacto na qualidade e cobertura desta etapa de ensino e identificando os principais problemas e causas. Foram aplicadas as seguintes técnicas de auditoria: entrevistas, observação direta, análise documental e aplicação de questionários eletrônicos. Os trabalhos desenvolvidos resultaram nos seguintes achados: Achado 1 – Ausência de diagnóstico atualizado sobre a infraestrutura escolar; Achado 2 – Instalações físicas inadequadas; Achado 3 – Segurança pessoal e patrimonial deficientes; Achado 4 - Deficiências no processo de elaboração dos Projetos Político-Pedagógicos (PPP's) e de utilização dos instrumentos e ferramentas de planejamento pelas unidades escolares; Achado 5 – Ineficácia da sistemática de apoio, monitoramento e avaliação dos PPP's e das atividades de Gestão Escolar; Achado 6 – Inexistência de sistema de avaliação do desempenho da aprendizagem dos alunos e dos gestores das escolas; Achado 7 – Baixa participação social na gestão democrática da rede pública de ensino, inadequação da composição dos Conselhos Escolares e incipiência de sua atuação; Achado 8 – Deficiência na capacitação dos gestores escolares para o exercício da função; Achado 9 - Deficiência no planejamento governamental quanto à política de melhoria do Ensino Médio; Achado 10 - Redução do atendimento da população pela Rede Pública de Ensino Médio e baixa qualidade da educação demonstrada nos indicadores educacionais.



Sumário

| | | |
|-------|--|-----|
| 1 | Introdução | 329 |
| 1.1 | Apresentação | 329 |
| 1.2 | Identificação do Objeto | 329 |
| a. | Estrutura da SEDF | 330 |
| b. | Legislação Aplicável | 331 |
| 1.3 | Contextualização | 332 |
| 1.4 | Objetivos | 344 |
| 1.4.1 | Objetivo Geral | 344 |
| 1.4.2 | Objetivos Específicos | 345 |
| 1.5 | Escopo | 345 |
| 1.6 | Montante Fiscalizado | 346 |
| 1.7 | Metodologia | 347 |
| 1.7.1 | Pesquisa de Percepção dos usuários/profissionais envolvidos | 347 |
| 1.7.2 | Observação Direta | 349 |
| 1.7.3 | Entrevistas | 350 |
| 1.7.4 | Compilação e tratamento dos dados coletados nas visitas <i>in loco</i> | 352 |
| 1.8 | CrITÉrios de auditoria | 355 |
| 2 | Resultados da Auditoria | 355 |
| 2.1 | Questão 1 – Em que medida a infraestrutura das escolas proporciona condições necessárias para o atendimento das demandas do ensino médio? | 355 |
| 2.1.1 | Achado 1 – Ausência de diagnóstico atualizado sobre a infraestrutura escolar | 355 |
| 2.1.2 | Achado 2 – Instalações físicas inadequadas | 361 |
| 2.1.3 | Achado 3 – Segurança pessoal e patrimonial deficientes | 379 |
| 2.2 | Questão 2 – Em que medida a gestão escolar e o apoio da Secretaria de Educação a esta gestão tem contribuído para a melhoria do Ensino Médio no DF ? | 387 |
| 2.2.1 | Achado 4 – Deficiências no processo de elaboração dos PPP's e de utilização dos instrumentos e ferramentas de planejamento pelas unidades escolares | 387 |
| 2.2.2 | Achado 5 – Ineficácia da sistemática de apoio, monitoramento e avaliação dos PPP's e das atividades de Gestão Escolar | 415 |
| 2.2.3 | Achado 6 – Inexistência de sistema de avaliação do desempenho da aprendizagem dos alunos e dos gestores das escolas | 434 |
| 2.2.4 | Achado 7 – Baixa participação social na gestão democrática da rede pública de ensino, inadequação da composição dos Conselhos Escolares e incipiência de sua atuação. | 439 |
| 2.2.5 | Achado 8 – Deficiência na capacitação dos gestores escolares para o exercício da função | 449 |
| 2.3 | Questão 3 – As ações planejadas pela Secretaria de Educação têm contribuído para a melhoria da qualidade e da cobertura do Ensino Médio no DF ? | 457 |
| 2.3.1 | Achado 9 - Deficiência no planejamento governamental quanto à política de melhoria do Ensino Médio. | 457 |
| 2.3.2 | Achado 10 - Redução do atendimento da população pela Rede Pública de Ensino Médio e baixa qualidade da educação demonstrada nos indicadores educacionais. | 467 |
| 3 | Conclusão | 477 |
| 4 | Proposições | 478 |
| | ANEXO I - PLANO DE AÇÃO | 488 |



1 Introdução

1.1 Apresentação

Trata-se de auditoria operacional coordenada visando avaliar as ações do governo na área da Educação Básica, em especial na etapa do Ensino Médio, cuja origem remete-se ao Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre os Tribunais de Contas brasileiros, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - ATRICON e o Instituto Rui Barbosa – IRB, decorrente da Declaração de Campo Grande/MS, elaborada durante o III Encontro Nacional dos Tribunais de Contas do Brasil, ocorrido em 14/11/2012 (fls. 2/14).

2. Destaca-se que vinte e cinco unidades da federação foram fiscalizadas por meio dos respectivos Tribunais de Contas, conforme adesão voluntária ao referido Acordo de Cooperação firmado em 21/03/2013, sendo que o Tribunal de Contas da União e o Grupo de Auditoria Operacional (GAO) da ATRICON foram responsáveis pela coordenação e orientação dos trabalhos desde a fase de planejamento da auditoria.

3. Nesse sentido, a auditoria coordenada foi executada com base em um planejamento conjunto, mas consistiu em fiscalizações independentes realizadas pelos Tribunais de Contas, sendo produzido ao final dos trabalhos relatórios de auditoria individualizados, sumário executivo de auditoria coordenada que consolidará os achados e conclusões dos relatórios independentes demonstrando a situação do ensino médio no Brasil, com vistas a traçar um panorama nacional e regional.

4. O Tribunal de Contas do Distrito Federal aderiu ao referido Acordo de Cooperação conforme deliberado pela Decisão nº 13/2013-ADM (processo nº 9195/13).

5. A execução da presente auditoria compreendeu o período de 15/07/2013 a 11/10/2013.

1.2 Identificação do Objeto

6. A auditoria coordenada teve por objeto a avaliação das ações governamentais desenvolvidas pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito



Federal com a finalidade de identificar os principais problemas que afetam a qualidade e a cobertura do ensino médio no âmbito da rede pública de ensino e suas possíveis causas.

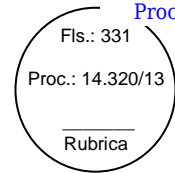
7. No âmbito do Distrito Federal, os órgãos responsáveis pela implementação das políticas e ações educacionais relacionadas ao ensino médio são, principalmente, a Secretaria de Estado de Educação do DF (SE-DF) e o Conselho de Educação do DF.

8. Ressalta-se também que o Ministério da Educação (MEC), Conselho Nacional de Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira/MEC (INEP), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), órgãos do Executivo Federal, são atores que estão direta e indiretamente envolvidos no processo de definição, indução e promoção das políticas e ações educacionais a nível regional e nacional, cuja atuação foi examinada pelo TCU, nos termos da matriz de planejamento daquela Corte.

a. Estrutura da SEDF

9. Cabe registrar que, de acordo com a atual estrutura organizacional da Secretaria de Educação do DF (Decreto n^o 33.869 de 22/08/2012), as principais unidades envolvidas em ações governamentais relacionadas ao escopo da auditoria são:

- Subsecretaria de Educação Básica – SUBEB;
- Subsecretaria de Planejamento, Acompanhamento e Avaliação Educacional – SUPLAV;
- Subsecretaria de Logística - SULOG;
- Subsecretaria de Gestão dos Profissionais da Educação - SUGEPE;
- Escola de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação – EAPE;
- Coordenações Regionais de Ensino – CRE's;
- Unidades Escolares.



b. Legislação Aplicável

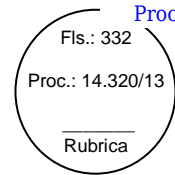
10. Os dois principais instrumentos normativos relacionados à Educação são a Constituição Federal da República de 1988 (CF/88) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394 de 20/12/1996 e posteriores alterações).

11. A Constituição Federal trata da educação de forma bastante ampla, incluindo-a no rol dos direitos sociais, dedicando os Artigos 205 a 214, do Título VIII “Da Ordem Social”, para tratar especificamente do tema. Já a LDB disciplina de forma mais detalhada os dispositivos mencionados na CF/88.

12. Consta abaixo a relação dos mais importantes marcos normativos que versam sobre o objeto da auditoria:

Tabela 1 – Normas Aplicáveis.

| Norma | Descrição |
|--|--|
| Constituição Federal de 1988. | Arts: 6º; 7º- IV ; 22 a 24 ; 205 a 214. |
| Lei 9.394/96 e alterações | Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Destaque para os artigos 4º; 8º; 10º; 21; 26; 35 a 37; 68 a 77). |
| Lei Orgânica do DF | Arts. 221 a 245 |
| Lei (DF) nº 4.751/12 | Sistema de Ensino e Gestão Democrática da Rede Pública de Ensino do DF |
| Decreto nº 33.869/12 | Estrutura Atual da Secretaria de Educação do DF |
| Decreto nº 31.195/09 | Regimento Interno da Secretaria de Educação do DF |
| Resolução nº 01/2012 – CEDF | Normas estabelecidas pelo Conselho de Educação do DF para o Sistema de Ensino do DF, em observância à LDB. |
| Lei nº 11.494/07 e Decreto nº 6.253/07 | Regulamentação do Fundeb. |
| Lei (DF) nº 5105/13 | Reestruturação da carreira de Magistério Público do Distrito Federal. |



1.3 Contextualização

13. A Educação Básica é definida como o primeiro nível da educação escolar regular, compreendendo a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio. Sua finalidade é desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores.

14. Nesse sentido, pode organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não seriados (com base na idade, na competência e outros critérios), ou de forma diversa, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar.

15. A Educação Infantil é a primeira etapa da Educação Básica regular, oferecida em creche e pré-escola, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até 5 anos de idade em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, completando a ação da família e da comunidade. De acordo com a LDB, a Educação Infantil será oferecida em :

- Creches (ou entidades equivalentes): crianças de até 3 anos de idade;
- Pré-escolas: crianças de 4 a 5 anos de idade.

16. O Ensino Fundamental é a etapa de ensino da Educação Básica regular, obrigatória e gratuita na escola pública, que tem por objetivo a formação básica do cidadão. De acordo com a LDB, o Ensino Fundamental tem duração de 9 (nove) anos, sendo ofertado a partir dos 6 anos de idade.

17. O Ensino Médio é a etapa final da Educação Básica regular, com duração mínima de três anos, cujas finalidades são:

- a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no Ensino Fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos;
- a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, capacitando-o a adaptar-se com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores;



- o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico;
- a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina.

18. No Distrito Federal, a educação básica é oferecida em diferentes tipos de unidades de ensino da rede pública, com as seguintes nomenclaturas: Centro de Educação Infantil (CEI – creche e pré-escola); Escola Classe (EC - exclusivo de 1º a 5º ano do ensino fundamental); Centro de Ensino Fundamental (CEF - 1º ao 9º ano); Centro Educacional (CED - ensino médio e outras etapas); Centro de Ensino Médio (CEM – exclusivamente ensino médio).

19. Além do Ensino Médio Regular são também ofertadas as seguintes modalidades: Ensino Médio Integrado à Educação Profissional e Educação de Jovens e Adultos.

20. Cabe ressaltar que a modalidade de ensino Educação Profissional integra-se aos diferentes níveis e modalidades de educação, todavia será incluída no escopo da auditoria apenas a educação profissional técnica de nível médio articulada e desenvolvida de forma integrada ao Ensino Médio, conforme Art. 36-C da LDB¹.

21. A Educação de Jovens e Adultos é destinada à população que não teve acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria. Todavia esta modalidade não compõe o escopo da auditoria.

➤ Informações Gerais:

22. Conforme dados constantes do Censo Escolar-DF de 2012, elaborado pela Coordenação de Informações Educacionais (SUPLAV/SEDF), o cenário do Ensino Médio (Regular e Integrado à Educação Profissional) no Distrito Federal, apurado em março de 2012, no tocante ao total de matrículas, turmas, unidades escolares e docentes por Coordenação Regional de Ensino (CRE) é o seguinte:

¹ Art. 36-C. A educação profissional técnica de nível médio articulada, prevista no inciso I do caput do art. 36-B desta Lei, será desenvolvida de forma:

I - integrada, oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino fundamental, sendo o curso planejado de modo a conduzir o aluno à habilitação profissional técnica de nível médio, na mesma instituição de ensino, efetuando-se matrícula única para cada aluno;



Tabela 2 - Dados do Censo Escolar 2012 - Ensino Médio e Médio Integrado (por CRE)

| CRE | Turmas | Matrículas | ESCOLAS | | | Professores | | |
|-------------------------|-------------|--------------|-----------|----------|-----------|-------------|------------|-------------|
| | | | Urbana | Rural | TOTAL | Urbana | Rural | TOTAL |
| Plano Piloto / Cruzeiro | 243 | 8626 | 10 | 0 | 10 | 517 | 0 | 517 |
| Gama | 211 | 7755 | 6 | 1 | 7 | 302 | 10 | 312 |
| Taguatinga | 261 | 10268 | 8 | 0 | 8 | 488 | 0 | 488 |
| Brazlândia | 90 | 3027 | 3 | 4 | 7 | 118 | 50 | 168 |
| Sobradinho | 132 | 4911 | 5 | 1 | 6 | 222 | 13 | 235 |
| Planaltina | 174 | 6739 | 7 | 2 | 9 | 238 | 23 | 261 |
| Núcleo Bandeirante | 110 | 3660 | 5 | 0 | 5 | 187 | 0 | 187 |
| Ceilândia | 353 | 13294 | 11 | 0 | 11 | 554 | 0 | 554 |
| Guará | 87 | 2988 | 5 | 0 | 5 | 177 | 0 | 177 |
| Samambaia | 167 | 6262 | 6 | 0 | 6 | 229 | 0 | 229 |
| Santa Maria | 127 | 4357 | 4 | 0 | 4 | 182 | 0 | 182 |
| Paranoá | 84 | 3211 | 2 | 1 | 3 | 120 | 17 | 137 |
| São Sebastião | 79 | 3433 | 2 | 0 | 2 | 113 | 0 | 113 |
| Recanto das Emas | 121 | 4665 | 3 | 0 | 3 | 159 | 0 | 159 |
| TOTAL | 2239 | 83196 | 77 | 9 | 86 | 3606 | 113 | 3719 |

Fonte: Censo Escolar DF – 2012

23. Verifica-se, ainda, que o Distrito Federal, assim como as demais unidades da federação brasileira, vem enfrentando sérios desafios no sentido de ofertar, de forma universal e equitativa, um ensino público de qualidade à sociedade. Os dados abaixo indicam de forma objetiva alguns desses desafios com os quais a Secretaria de Educação do DF tem se deparado, os quais necessitam de políticas públicas e ações governamentais adequadas com vistas a sua mitigação:

Tabela 3 – Indicadores Educacionais 2010

| Índice - 2010 | Distrito Federal | Brasil | Ranking (Entre UF's) |
|-------------------------------|------------------|--------|----------------------|
| Taxa de Aprovação | 74,80% | 77,20% | 16º |
| Taxa de Reprovação | 18,60% | 12,50% | 3º |
| Taxa de Abandono | 6,60% | 10,30% | 26º |
| Taxa de Distorção Idade-Série | 29,40% | 37,80% | 21º |

Fonte: Censo Escolar – INEP/IBGE.²

24. Dados coletados do Censo Escolar DF de 2012³, demonstram que nos últimos anos houve relativa piora nos seguintes índices:

² http://serieestatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?op=0&de=57&no=4



- Taxa de Abandono: Diurno 8,11%; Noturno 30,57%;
- Taxa de Reprovação: Diurno 22,20%; Noturno 22,75%;
- Taxa de Distorção Idade-série: Diurno 28,97%; Noturno 76,66%.

25. Outro índice importante a ser considerado para avaliação da qualidade do ensino médio é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O IDEB é calculado considerando os índices de aprovação, reprovação e evasão (fluxo escolar), dados do Censo Escolar da Educação Básica e os resultados da Prova Brasil, que é aplicada pelo Inep/MEC aos estudantes ao final de cada etapa da Educação Básica. A escala vai de zero a dez, constando na Tabela 4 os resultados do terceiro ano do ensino médio, bem como a meta nacional estabelecida.

Tabela 4 – IDEB Brasil

| Exercício | IDEB Observado | | | | Metas | | | | |
|-----------|----------------|------|------|------|-------|------|------|------|------|
| | 2005 | 2007 | 2009 | 2011 | 2007 | 2009 | 2011 | 2013 | 2021 |
| Total | 3,4 | 3,5 | 3,6 | 3,7 | 3,4 | 3,5 | 3,7 | 3,9 | 5,2 |

Fonte: INEP – Dados Nacionais.

Tabela 5 – IDEB Brasil por Dependência Administrativa⁴

| Instituição | IDEB Observado | | | | Metas | | | | |
|-------------|----------------|------|------|------|-------|------|------|------|------|
| | 2005 | 2007 | 2009 | 2011 | 2007 | 2009 | 2011 | 2013 | 2021 |
| Pública | 3,1 | 3,2 | 3,4 | 3,4 | 3,1 | 3,2 | 3,4 | 3,6 | 4,9 |
| Estadual | 3,0 | 3,2 | 3,4 | 3,4 | 3,1 | 3,2 | 3,3 | 3,6 | 4,9 |
| Privada | 5,6 | 5,6 | 5,6 | 5,7 | 5,6 | 5,7 | 5,8 | 6,0 | 7,0 |

Fonte: INEP – Dados Nacionais.

26. Já o DF obteve os seguintes resultados no IDEB para o 3º ano do Ensino Médio, incluindo a rede pública e privada:

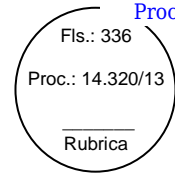
Tabela 6 – IDEB DF

| Exercício | 2005 | 2007 | 2009 | 2011 | 2013 |
|------------------|------|------|------|------|------|
| Ideb Observado | 3,6 | 4,0 | 3,8 | 3,8 | - |
| Metas Projetadas | - | 3,6 | 3,7 | 3,9 | 4,1 |

Fonte: INEP – Dados DF.

³ http://www.se.df.gov.br/?page_id=310

⁴ “Dependência Administrativa” é a forma de custeio da unidade escolar: “Pública, Federal, Estadual, Municipal e Particular”.



27. Importante também consignar que, dentre as metas constantes do Plano Nacional de Educação (PNE), a Meta 7 visa fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB:

Tabela 7 – Metas IDEB (Projeto de PNE)

| Exercício | 2015 | 2017 | 2019 | 2021 |
|--------------------------|------|------|------|------|
| IDEB - Anos Finais do EM | 4,3 | 4,7 | 5,0 | 5,2 |

Fonte: PNE 2014-2024⁵.

➤ Universalização e a cobertura do ensino médio

28. A Constituição Federal/88 estabelece que a educação é direito de todos, cuja promoção é dever compartilhado do Estado e da família, sendo que o acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, associação ou o Ministério Público acionar o poder público para exigí-lo. Portanto, deve-se observar os seguintes princípios preceituados na Constituição Federal:

- igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- garantia de padrão de qualidade;
- pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

29. O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que não tiveram acesso na idade apropriada, conforme Emenda Constitucional nº 59/2009, que ainda previu:

- a progressiva universalização do ensino médio gratuito;
- atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

⁵<http://pne.mec.gov.br/>



- atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;
- responsabilidade da autoridade competente pelo não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular.

30. No tocante à cobertura da rede pública de ensino médio é essencial consignar que a Meta 3 do Plano Nacional de Educação, estabelece a universalização, até 2016, do atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos, bem como a elevação, até o final do período de vigência deste PNE, da taxa líquida⁶ de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).

31. Os dados do Censo Demográfico do IBGE de 2010, relativos aos residentes no DF, demonstram a seguinte realidade:

Tabela 8 - Dados referentes à Cobertura do Ensino Médio no DF

| Exercício | | 2010 | 2012 |
|---|-----------------|---------|----------------------|
| População Total entre 15 e 17 anos | | 130.872 | 134.863 ⁷ |
| População entre 15 e 17 anos que frequentava a escola | | 115.730 | - |
| Total de Alunos (Ensino Médio Regular) | Rede Pública | 94.039 | 83.294 |
| | Rede Particular | 31.700 | 28.480 |
| | Total | 125.739 | 111.774 ⁸ |

Fonte: IBGE (Censo Demográfico/Projeções) e MEC/INEP (Educacenso)

➤ Competências dos entes federados

32. Quanto aos sistemas de ensino, o Art. 211 da CF definiu que a organização deverá ser promovida por meio de regime de colaboração visando assegurar a universalização do ensino obrigatório⁹.

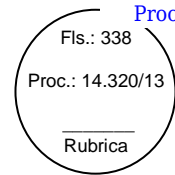
33. A União é responsável por organizar o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiar as instituições de ensino públicas federais e exercer, em matéria

⁶ É a razão entre o número total de matrículas de alunos com a idade prevista para estar cursando um determinado nível e a população total da mesma faixa etária

⁷ Projeção demográfica IBGE 2012.

⁸ Censo Escolar anual realizado pelo INEP/MEC (inclui alunos do Ensino Médio Integrado à Educação Profissional no DF).

⁹ Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.



educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

34. Os Estados e o Distrito Federal atuarão **prioritariamente** no ensino fundamental e médio, já os Municípios na educação infantil e no ensino fundamental.

35. Ressalta-se que o Distrito Federal deverá abarcar todas as etapas de Educação Básica de forma indistinta, à guisa da cumulatividade das competências constitucionais reservadas aos Municípios e Estados.

➤ Gestão Escolar e Diretrizes Pedagógicas

36. Acerca das diretrizes pedagógicas e políticas educacionais, a CF/88 definiu que a lei estabelecerá o plano nacional de educação (PNE)¹⁰, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País;
- VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

37. A Lei Orgânica do DF também prevê no Art. 245 a elaboração do plano de educação plurianual, todavia não há lei regulamentando a matéria¹¹. Encontra-se em fase de discussão na Secretaria de Educação do DF a elaboração do Plano Distrital de Educação, cuja situação atual está detalhada na Questão de Auditoria nº 03.

¹⁰ O Atual PNE 201-2024, foi aprovado por meio da Lei nº 13.005/2014.

¹¹ Art. 245. O Poder Público elaborará plano de educação, de duração plurianual, com vistas a articulação e desenvolvimento do ensino de todos os níveis, em consonância com o art. 214 da Constituição Federal.



38. Nesse sentido, em face da ausência de um plano estruturado com as ações para o ensino médio, a equipe de auditoria considerou como principal instrumento de planejamento estratégico da gestão da política educacional o Plano Plurianual do GDF, que em relação ao ensino médio apresenta os seguintes objetivos específicos para o período de 2012/2015:

Tabela 9 – Objetivos e Metas PPA 2012-15.

| Objetivos Específicos | Metas 2012-2015 |
|---|---|
| 003 – Ampliar o atendimento dos jovens de 15 a 17 anos, consolidando modelo de currículo que estimule a permanência dos alunos no ensino médio. | 1. Ampliar para 75% o atendimento aos jovens de 15 a 17 anos; 2. Eliminar a defasagem idade/série; 3. Ampliar para 23 unidades a oferta do Ensino Médio Regular Noturno integrado à educação profissional. |
| 004 - Ampliar e qualificar a oferta de educação profissional na rede pública de ensino do Distrito Federal. | 1. Ampliar de 05 para 12 as unidades escolares destinadas à oferta de Educação Profissional; 2. Ofertar 8.000 vagas de cursos técnicos de nível médio na modalidade presencial; 3. Ofertar 1.000 vagas de cursos técnicos de nível médio na modalidade educação à distância; 4. Ofertar 8.000 vagas de Educação Profissional Integrada ao Ensino Médio na modalidade regular (EMI/EPT) e na modalidade de Educação de Jovens e adultos (PROEJA); 5. Ofertar 4.000 vagas de Formação Inicial e Continuada (FIC). |
| 007 - Atender as demandas da rede pública de ensino, referentes à Educação Física Escolar, Esporte e Lazer. | 1. Cobrir e/ou reformar 65% das quadras poliesportivas da rede pública de ensino; 2. Ampliar a participação das escolas públicas em 60% nos Jogos Escolares do Distrito Federal; 3. Implementar em 80% das escolas da rede pública os programas, projetos e ações: Colônia de Férias, Educação com Movimento, Educação Física nos anos iniciais, Diagnóstico da Educação Física, Educação Campeã nas escolas de ensino fundamental e médio, Programa de Formação Continuada . |

Fonte: PPA GDF 2012-2015

39. Verifica-se, ainda, que a Secretaria de Educação do DF elaborou em 2012 o Projeto Político-Pedagógico da Rede de Ensino Público do DF (PPP da Rede), contendo as diretrizes pedagógicas a serem observadas pelas escolas da rede pública de ensino.



40. No âmbito das unidades escolares, o principal instrumento de planejamento e gestão é denominado de Projeto Político-Pedagógico (PPP da Escola), que tem por objetivo estabelecer os aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros a serem seguidos pela comunidade escolar.

41. Além do PPP, as escolas elaboram, também, o plano de gestão dos recursos financeiros, em regra oriundos do Programa de Descentralização Administrativo e Financeiro (PDAF), que deve ser aprovado pelo Conselho Escolar.

➤ Gestão Democrática

42. Conforme preceituado no Inciso VI do Art. 206 da CF/88¹² e Arts. 14 e 15 da LDB¹³, a gestão democrática do ensino público foi definida como um dos princípios a serem observados no tocante à educação. No âmbito do DF, a Lei distrital nº 4.751/2012 dispõe sobre o Sistema de Ensino e a Gestão Democrática do Sistema de Ensino Público.

43. A finalidade da gestão democrática é garantir às escolas o papel central no sistema educacional e seu caráter público quanto ao financiamento, à gestão e à destinação. Alguns dos princípios constantes na referida norma são:

- participação da comunidade escolar na definição e na implementação de decisões pedagógicas, administrativas e financeiras, por meio de órgãos colegiados, e na eleição de diretor e vice-diretor da unidade escolar;
- autonomia das unidades escolares, nos termos da legislação, nos aspectos pedagógicos, administrativos e de gestão financeira;
- transparência da gestão da Rede Pública de Ensino, em todos os seus níveis, nos aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros;

¹² Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:[...]

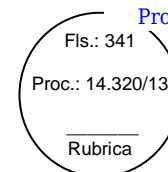
VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

¹³ 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.

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.



- garantia de qualidade social, traduzida pela busca constante do pleno desenvolvimento da pessoa, do preparo para o exercício da cidadania e da qualificação para o trabalho.

➤ Financiamento

44. O financiamento e o direcionamento dos recursos públicos relacionados à educação pública foram fundamentalmente estabelecidos por meio do Art. 212 da CF¹⁴.

45. A aplicação mínima anual da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, pelos entes federados na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) é de:

- ✓ União: 18%
- ✓ Estados, Distrito Federal e Municípios: 25%

46. A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.

47. Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, da CF serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários¹⁵.

48. **O Salário-Educação** é uma contribuição social recolhida das empresas (alíquota de 2,5%) estabelecida como fonte adicional de financiamento da educação básica pública, por meio do § 5º Art. 212 da CF, destinando-se a programas, projetos e ações voltados para o financiamento da educação básica pública e que também pode ser aplicada na educação especial, desde que vinculada à educação básica.

¹⁴ Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

¹⁵ Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.



49. Compete ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE a função redistributiva da contribuição social do salário-educação. Do montante arrecadado e após as deduções previstas em lei, o restante é distribuído em cotas pelo FNDE, observada em 90% (noventa por cento) de seu valor a arrecadação realizada em cada estado e no Distrito Federal, da seguinte forma:

- cota federal – correspondente a 1/3 do montante dos recursos, é destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis socioeducacionais entre os municípios e os estados brasileiros.
- cota estadual e municipal – correspondente a 2/3 do montante dos recursos, é creditada mensal e automaticamente em favor das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica, integralmente redistribuída de forma proporcional ao número de alunos matriculados na educação básica das respectivas redes de ensino.

50. **O FUNDEB** – criado pela EC nº 56/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/07 e Decreto nº 6.253/07, em substituição ao FUNDEF, é um fundo especial com vigência de 2007 a 2020, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal.

51. Além desses recursos, ainda compõe o FUNDEB, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica.

52. A aplicação dos recursos do FUNDEB obedece a seguinte regra:

- Parcela mínima de 60% do Fundo destinada à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na educação básica pública, com vínculo contratual em caráter permanente ou temporário com o Estado,



Distrito Federal ou Município, regido tanto por regime jurídico específico do ente governamental contratante quanto pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT);

- os recursos restantes (até 40% do total) devem ser direcionados para despesas diversas consideradas como de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), realizadas na educação básica, na forma prevista no artigo 70 da LDB¹⁶.

53. No âmbito distrital, as escolas públicas recebem recursos financeiros por meio do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF), que visa a autonomia da gestão financeira das unidades escolares, para financiamento do seu projeto político-pedagógico e do plano de trabalho.

54. Para o exercício de 2013 foi publicada inicialmente a Portaria nº 71-SEDF, de 09-04-2013, fixando os valores a serem descentralizados às Unidades Escolares no montante de **R\$ 103.888.858,18**. Salienta-se que a Portaria nº 147-SEDF, de 19/06/2013, alterou o montante total para **R\$ 104.547.861,03**, sendo que o valor autorizado para escolas que oferecem nível médio foi de **R\$ 24.946.799,00**, perfazendo 23,9% dos recursos, ressaltando que algumas dessas escolas também oferecem outras etapas da educação básica.

55. Além desses recursos, as unidades escolares contam com recursos de programas federais para financiamento de ações/projetos propostos pelas escolas, de acordo com as necessidades apontadas pela equipe escolar e comunidade, objetivando a melhoria da educação, a exemplo do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), Programa Ensino Médio Inovador (PROEMI), Plano de Ações Articuladas (PAR). Cada programa/plano

¹⁶ Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.



conta com regulamento próprio e ferramentas específicas que auxiliam na gestão das ações.

56. Destaca-se, por fim, a existência, no âmbito federal, do **SIOPE** – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação, que tem por objetivo levar ao conhecimento da sociedade o quanto as três esferas de governo investem efetivamente em educação no Brasil, fortalecendo, assim, os mecanismos de controle social dos gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Dessa forma, este sistema contribui para garantir maior efetividade e eficácia das despesas públicas em educação e, em última instância, para a melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade pelo Estado.

➤ Fiscalizações Anteriores

57. Após consulta realizada no Sistema de Acompanhamento Processual Eletrônico (e-TCDF) foram verificadas, dentre outras, a realização das seguintes auditorias no âmbito do TCDF relacionadas à rede pública de ensino:

Tabela 10 – Relação de Processos afins.

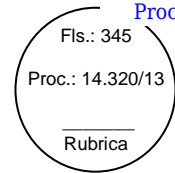
| Processo | Objeto |
|-----------|--|
| 1.630/11 | Auditoria Operacional (Continuada) na Secretaria de Educação para avaliar as condições físicas das escolas |
| 3.239/10 | |
| 3.080/09 | |
| 2.380/08 | |
| 37.711/06 | |
| 1.232/04 | Auditoria Integrada para acompanhar o atendimento à Educação Infantil no Distrito Federal. |
| 6990/05 | Auditoria para exame de aspectos inerentes à construção e reforma de escolas. |
| 13790/08 | Auditoria Operacional: Avaliação do planejamento, implementação e controle das Ações de Formação de Professores do Ensino Fundamental. |
| 20.440/12 | Auditoria Operacional para avaliar a qualidade do serviço prestado pelo GDF no atendimento à população de 0 a 3 anos em creches. |

Fonte: Sistema de Processo Eletrônico (e-TCDF).

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo Geral

58. O objetivo geral da auditoria foi examinar as ações governamentais desenvolvidas pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal na promoção do Ensino Médio, avaliando o seu impacto na qualidade e cobertura desta etapa de ensino e identificando os principais problemas e causas.



1.4.2 Objetivos Específicos

59. As questões de auditoria foram assim definidas:
1. Em que medida a infraestrutura das escolas proporciona condições necessárias para o atendimento das demandas do ensino médio ?
 2. Em que medida a gestão escolar e o apoio da Secretaria de Educação a esta gestão tem contribuído para melhorar o Ensino Médio no DF ?
 3. As ações planejadas pela Secretaria de Educação têm contribuído para a melhoria da qualidade e da cobertura do Ensino Médio no DF ?
60. Salienta-se que as questões 1 e 2 são denominadas questões comuns de auditoria, e foram definidas coletivamente em oficinas de trabalho realizadas com a presença de todos os Tribunais de Contas nacionais participantes do Acordo de Cooperação, portanto, serão tratadas de forma padronizada.
61. Já a questão 3 foi definida de forma independente pela equipe de auditoria do TCDF, considerando aspectos complementares no tocante ao planejamento das ações educacionais por parte da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal.

1.5 Escopo

62. O escopo da auditoria consistiu de duas partes distintas: eixos de análise comuns a todos os TCE's e TCM's e eixos opcionais definidos por cada TCE/TCM.
63. Os eixos comuns correspondem à análise da infraestrutura e da gestão das unidades escolares, os quais fazem parte da matriz de planejamento comum, elaborada de forma consensual por servidores dos Tribunais de Contas em oficinas realizadas no Instituto Serzedelo Correia – TCU no início do mês de julho.
64. A fiscalização dos eixos comuns foi realizada com base em instrumentos de coletas padronizados, e as respectivas matrizes de achados serão encaminhadas ao GAO (Atricon) para fins de consolidação dos resultados da auditoria coordenada e produção de um sumário executivo que revele a situação nacional e regional da infraestrutura e da gestão das unidades escolares.



65. O eixo optativo que compõe o escopo da auditoria realizada pela equipe do TCDF consistiu na análise da gestão educacional, sob a ótica das políticas e ações governamentais promovidas pela Secretaria de Educação, no sentido de promover a melhoria da qualidade e da cobertura do ensino médio no DF.

66. O período em exame foi basicamente os exercícios de 2012 e 2013 (primeiro semestre).

1.6 Montante Fiscalizado

67. O montante empenhado para custeio do objeto fiscalizado durante os exercícios financeiros de 2012 a 2013 (1º semestre), de acordo com as informações obtidas no SIGGO, consta detalhadamente das tabelas abaixo, sendo que o valor total empenhado para as ações referentes à etapa do Ensino Médio nesse período foi de **R\$805.705.843,00**¹⁷. Ressalta-se que a despesa executada diretamente via SIAFI, referente à receita originária do Fundo Constitucional não foi contabilizada.

Tabela 11 - Execução Orçamentária SEDF 2012

| UO | 2012 - Educação | | |
|-------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| | Desp. Autorizada | Desp. Empenhada | Desp. Liquidada |
| 18101 ¹⁸ | R\$ 2.003.395.354,41 | R\$ 1.841.938.231,26 | R\$ 1.729.008.860,78 |
| 18202 ¹⁹ | R\$ 9.600,50 | R\$ 0,00 | R\$ 0,00 |
| 18902 ²⁰ | R\$ 9.830,00 | R\$ 0,00 | R\$ 0,00 |
| 18903 ²¹ | R\$ 1.521.257.687,00 | R\$ 1.498.308.762,75 | R\$ 1.485.851.792,16 |
| TOTAL | R\$ 3.524.672.471,91 | R\$ 3.340.246.994,01 | R\$ 3.214.860.652,94 |
| 2012 - Subfunção 362 - Ensino Médio | | | |
| TOTAL | R\$ 508.079.007,00 | R\$ 483.139.339,52 | R\$ 476.142.687,57 |
| % | 14,41% | 14,46% | 14,81% |

Fonte: Siggo.Qdd 2012.

¹⁷Ressalta-se que a despesa executada diretamente via SIAFI, referente à receita originária do Fundo Constitucional não foi contabilizada. Ademais, existem despesas que estão relacionadas ao ensino médio mas não constam no SIGGO de forma segregada por etapa de ensino, não permitindo apuração por meio do SIGGO do valor exato executado pelas escolas de Ensino Médio. A título de exemplo tem-se os recursos orçamentários referentes ao PDAF - Programa de Trabalho 12.122.6221.2387.003, cujo valor original total relativo ao repasse para as unidades escolares de todas as etapas de ensino é de R\$ 20.704.684,00.

¹⁸ Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal.

¹⁹ Fundação Universidade Aberta do Distrito Federal.

²⁰ Fundo de Apoio ao Programa Alfabetização de Jovens e Adultos.

²¹ FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica.



Tabela 12 - Execução Orçamentária SEDF 2013 (1º semestre)

| UO | 2013 - Educação | | |
|-------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| | Desp. Autorizada | Desp. Empenhada | Desp. Liquidada |
| 18101 | R\$ 2.115.184.638,00 | R\$ 1.055.068.970,92 | R\$ 875.226.331,87 |
| 18202 | R\$ 0,00 | R\$ 0,00 | R\$ 0,00 |
| 18902 | R\$ 0,00 | R\$ 0,00 | R\$ 0,00 |
| 18903 | R\$ 1.569.809.166,00 | R\$ 706.922.774,65 | R\$ 694.494.019,65 |
| TOTAL | R\$ 3.684.993.804,00 | R\$ 1.761.991.745,57 | R\$ 1.569.720.351,52 |
| 2013 - Subfunção 362 - Ensino Médio | | | |
| TOTAL | R\$ 631.075.498,00 | R\$ 322.566.503,48 | R\$ 299.348.138,21 |
| % | 17,13% | 18,31% | 19,07% |

Fonte: Siggo.Qdd 2013 (mês de referência – junho).

1.7 Metodologia

68. Os procedimentos e técnicas utilizados na execução da presente auditoria encontram-se registrados na Matriz de Planejamento de fls. 21/29, merecendo destaque a aplicação de pesquisas de opinião dos usuários (questionário eletrônico), observação direta da infraestrutura das escolas e a realização de entrevistas semiestruturadas junto às equipes gestoras das escolas, às Coordenações Regionais de Ensino (CRE's) e entrevistas não estruturadas realizadas junto às unidades da estrutura central da Secretaria de Educação.

1.7.1 Pesquisa de Percepção dos usuários/profissionais envolvidos

69. Os Tribunais de Contas envolvidos na auditoria coordenada elaboraram dois questionários (PT nº 01), com vistas a avaliar, de maneira comum, a percepção dos profissionais de educação acerca dos aspectos referentes à infraestrutura e à gestão escolar.

70. Os questionários foram disponibilizados eletronicamente no portal do Tribunal de Contas do DF, no período de 15 de agosto a 06 de setembro de 2013, sendo distribuídos às 86 escolas de ensino médio da rede pública envelopes lacrados contendo códigos para acesso individual ao ambiente de pesquisa.



71. Também foram encaminhados cartazes para afixação e divulgação da pesquisa nas unidades escolares, além de ofícios aos gestores das escolas e da SEDF contendo esclarecimentos acerca do objetivo da pesquisa e orientações referentes à operacionalização da pesquisa. (PT nº 02).

72. Por meio da aplicação do questionário eletrônico de infraestrutura foi possível colher a percepção dos usuários em relação às condições das instalações físicas das escolas, além de sua avaliação pessoal quanto à frequência de uso dos ambientes disponíveis.

73. Foram encaminhadas aos usuários 2.082 códigos de acesso, com taxa de retorno de 20,6%, totalizando 430 respostas distribuídas entre os profissionais de educação, segundo Tabela 13 e Gráfico 1.

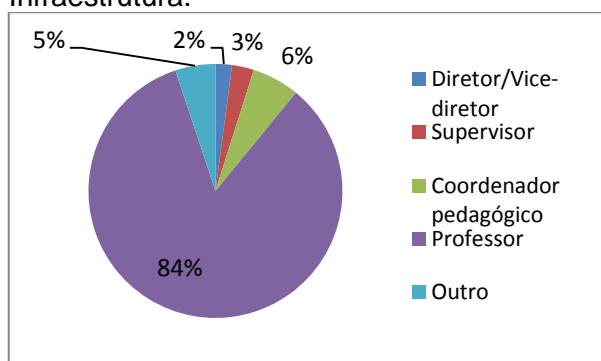
74. Quanto ao questionário de gestão escolar, foram encaminhados aos usuários 1969 códigos de acesso, cuja taxa de retorno foi de aproximadamente 18,4%, totalizando 364 respostas distribuídas entre os profissionais de educação, segundo Tabela 13 e Gráfico 2:

Tabela 13 – Quantidade de respostas ao questionário eletrônico de infraestrutura e gestão.

| Cargo | Quest. Infraestrutura | | Quest. Gestão | |
|------------------------|-----------------------|-------------|---------------|-------------|
| | Qtde | % do total | Qtde | % do total |
| Diretor/Vice-diretor | 9 | 2% | 75 | 21% |
| Supervisor | 12 | 3% | 69 | 19% |
| Coordenador pedagógico | 26 | 6% | 63 | 17% |
| Professor | 361 | 84% | 114 | 31% |
| Outro | 22 | 5% | 43 | 12% |
| Total | 430 | 100% | 364 | 100% |

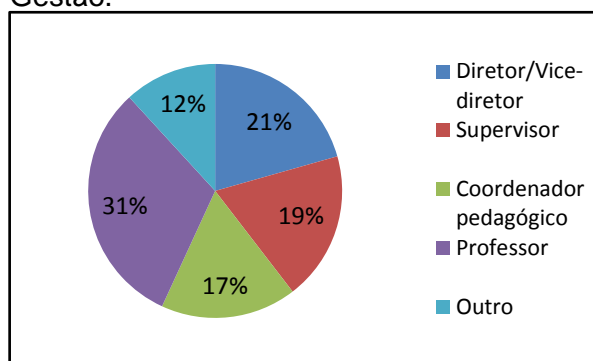
Fonte: PT's nº 03 e 04.

Gráfico 1 - Perfil dos Participantes Infraestrutura.



Fonte: PT nº 03

Gráfico 2 – Perfil dos Participantes – Gestão.



Fonte: PT nº 04



75. Os dados foram consolidados e analisados de forma ampla (PT's nº 03 e 04), sem segregação por unidade escolar, com o intuito de demonstrar a opinião geral dos usuários, não se atendo a problemas pontuais de certa unidade. Ressalta-se que houve participação de usuários de 68 das 86 escolas da rede, portanto, aproximadamente 79% das unidades escolares fizeram-se representar nesta análise.

1.7.2 Observação Direta

76. Para avaliação da qualidade das instalações físicas das escolas foi elaborado um roteiro de observação direta (PT nº 06), de forma a objetivar a análise, evitando distorções nas opiniões dos auditores.

77. Por limitação de tempo e devido ao reduzido número de membros da equipe de auditoria, contou-se com 11 dias de trabalho de campo, razão pela qual a amostra a ser visitada foi de 22 escolas (25,6% do total), no período de 14/08 a 03/09/2013.

78. Para seleção das escolas a serem visitadas utilizou-se o critério de materialidade, considerando como prioridade aquelas com maior quantidade de alunos matriculados no Ensino Médio. Dessa forma, a auditoria atingiu o universo de 34.400 alunos (40%)²², distribuídos em 14 das 31 Regiões Administrativas do DF (45%), conforme Tabela 14 e Figura 1.

Figura 1 – Distribuição geográfica das escolas visitadas (inspeção e entrevistas).



Fonte: PT's nº 08 e 30.

²² Total de 87.223 alunos matriculados no Ensino Médio no momento da auditoria – dados informados pela secretaria das escolas.



Tabela 14 – Relação das escolas visitadas (inspeção da infraestrutura).

| ESCOLA | Região Administrativa | Qtde Alunos* |
|-------------------------------|-----------------------|---------------|
| CEM 02 DE CEILANDIA | Ceilândia | 1.524 |
| CEM 03 DE CEILANDIA | Ceilândia | 2.077 |
| CEM 01 DO GAMA | Gama | 2.277 |
| CEM 03 DO GAMA | Gama | 1.290 |
| CED 02 DO GUARA | Guará | 1.235 |
| CED 01 DO GUARA | Guará | 1.201 |
| CEM 01 DO NUCLEO BANDEIRANTE | Núcleo Bandeirante | 1.464 |
| CEM 304 DE SAMAMBAIA | Samambaia | 1.900 |
| CEF MYRIAM ERVILHA | Samambaia | 539 |
| CED SAO FRANCISCO | São Sebastião | 1.319 |
| CEM 01 DO PARANOÁ | Paranoá | 2.012 |
| CED POMPILIO MARQUES DE SOUZA | Planaltina | 419 |
| CEM 02 DE PLANALTINA | Planaltina | 2.200 |
| CEM 01 DE SOBRADINHO | Sobradinho | 1.968 |
| CEM ELEFANTE BRANCO | Brasília | 1.665 |
| CED 01 DO CRUZEIRO | Cruzeiro | 344 |
| CEM 111 DO RECANTO DAS EMAS | Recanto das Emas | 1.800 |
| CEM 804 DO RECANTO DAS EMAS | Recanto das Emas | 1.624 |
| CEM 404 DE SANTA MARIA | Santa Maria | 1.494 |
| CEM 417 DE SANTA MARIA | Santa Maria | 1.509 |
| CEM AVE BRANCA | Taguatinga | 3.000 |
| CEM EIT | Taguatinga | 1.539 |
| | | 34.400 |

* informação fornecida pela escola

1.7.3 Entrevistas

79. Os Tribunais de Contas envolvidos na auditoria coordenada também elaboraram coletivamente um roteiro de entrevistas comum a ser aplicado pelas equipes de auditoria aos gestores de unidades escolares com vistas a obter informações e detalhamentos referentes às atividades de gestão escolar.

80. O instrumento de coleta (PT nº 07) foi dividido em seis blocos de questões, abordando de forma ampla os seguintes aspectos relacionados à gestão escolar:

- Bloco I: Projeto Político-Pedagógico;
- Bloco II: Planejamento Anual;
- Bloco III: Monitoramento, avaliação, apoio e supervisão da SEDF;
- Bloco IV: Avaliação do quantitativo de Coordenadores Pedagógicos;



- Bloco V: Participação social;
- Bloco VI: Capacitação de gestores.

81. Com base neste roteiro foram realizadas entrevistas (semiestruturadas) em 15 unidades escolares, sendo que a primeira entrevista, realizada para validação do instrumento de coleta, ocorreu em 22/07/2013, e as demais ocorreram no período de 05/08/2013 a 29/08/2013.

82. A seleção das unidades escolares submetidas à aplicação das entrevistas baseou-se no Relatório de elaboração do plano amostral nacional de escolas públicas do ensino médio (PT nº 08), por meio do qual as escolas foram classificadas segundo o grau de risco de auditoria envolvido, baseado nas seguintes variáveis: Taxa de Distorção Idade-Série, Infraestrutura Escolar – Escala e Resultado geral do ENEM .

83. Portanto, foram selecionadas 15 unidades escolares de forma não aleatória, sendo cinco escolas pertencentes a cada um dos seguintes grupos: Alto, Médio e Baixo Risco de Auditoria, conforme tabela a seguir.

Tabela 15 – Unidades Escolares Entrevistadas

| Data | Escola | Região Administrativa | Risco de Auditoria |
|------------|-------------------------------------|-----------------------|--------------------|
| 31/07/2013 | CEM Elefante Branco | Plano Piloto | Baixo |
| 05/08/2013 | CEM Setor Oeste | Plano Piloto | Baixo |
| 06/08/2013 | CED do Lago | Plano Piloto | Médio |
| 07/08/2013 | CEM Integrado a Educ. Prof. do Gama | Gama | Baixo |
| 09/08/2013 | CED 01 do Guará | Guará | Alto |
| 12/08/2013 | CEM 417 de Santa Maria | Santa Maria | Médio |
| 12/08/2013 | CEM 03 do Gama | Gama | Médio |
| 13/08/2013 | CEM Taguatinga Norte | Taguatinga | Baixo |
| 15/08/2013 | CED 04 de Taguatinga | Taguatinga | Alto |
| 15/08/2013 | CEM 04 de Ceilândia | Ceilândia | Alto |
| 21/08/2013 | CED 02 do Cruzeiro | Cruzeiro | Baixo |
| 21/08/2013 | CEM 01 de São Sebastião | São Sebastião | Médio |
| 22/08/2013 | CED 123 de Samambaia | Samambaia | Alto |
| 27/08/2013 | CEM 01 do Paranoá | Paranoá | Médio |
| 29/08/2013 | CEF Fercal | Sobradinho | Alto |

Fonte: PT nº 08.



84. Ressalta-se que também foram aplicadas entrevistas semiestruturadas em quatro das quatorze Coordenações Regionais de Ensino (PT nº 09), no sentido de verificar a realização das atividades de apoio, monitoramento e avaliação das unidades escolares, bem como diversas reuniões em setores específicos da administração central da Secretaria de Educação.

1.7.4 Compilação e tratamento dos dados coletados nas visitas *in loco*

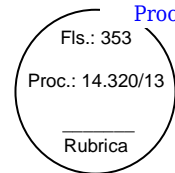
85. Em relação ao item qualidade das instalações físicas, a atribuição de nota às escolas se deu pela somatória das avaliações dos 19 itens considerados nas visitas, conforme Tabela 16.

86. Diante da dificuldade de ponderar quais itens são mais ou menos importantes para a qualidade do ensino e da impossibilidade de considerar todas as possíveis peculiaridades existentes nos diversos estados brasileiros, optou-se pela divisão direta da nota (100,00) entre os itens avaliados, de forma que cada um pode atingir a nota máxima de aproximadamente 5,26.

Tabela 16 – Ambientes avaliados nas escolas visitadas

| | Ambientes Avaliados | Nota Máxima |
|----|--------------------------------|--------------------|
| 1 | SALA AULA | 5,263 |
| 2 | SALA PNE | 5,263 |
| 3 | PÁTIO COBERTO | 5,263 |
| 4 | AUDITÓRIO | 5,263 |
| 5 | BIBLIOTECA / SALA DE LEITURA | 5,263 |
| 6 | LABORATÓRIO DE CIÊNCIAS | 5,263 |
| 7 | LABORATÓRIO DE INFORMÁTICA | 5,263 |
| 8 | SANITÁRIOS | 5,263 |
| 9 | SEGURANÇA PATRIMONIAL | 5,263 |
| 10 | SEGURANÇA PESSOAL | 5,263 |
| 11 | COMBATE/PREVENÇÃO DE INCÊNDIOS | 5,263 |
| 12 | ÁREA VERDE / PÁTIO DESCOBERTO | 5,263 |
| 13 | ABASTECIMENTO DE ÁGUA | 5,263 |
| 14 | ABASTECIMENTO DE ENERGIA | 5,263 |
| 15 | REDE DE ESGOTO | 5,263 |
| 16 | INTERNET | 5,263 |
| 17 | ALIMENTAÇÃO ESCOLAR | 5,263 |
| 18 | QUADRA DE ESPORTES | 5,263 |
| 19 | ACESSIBILIDADE | 5,263 |
| | TOTAL | 100,00 |

Fonte: PT nº 06.



87. Cada um dos 19 itens é formado por subitens, que, pela mesma razão, teve sua nota máxima (de aproximadamente 5,26) dividida igualmente, permitindo que, a depender da quantidade total de subitens, o valor individual de cada um seja majorado.

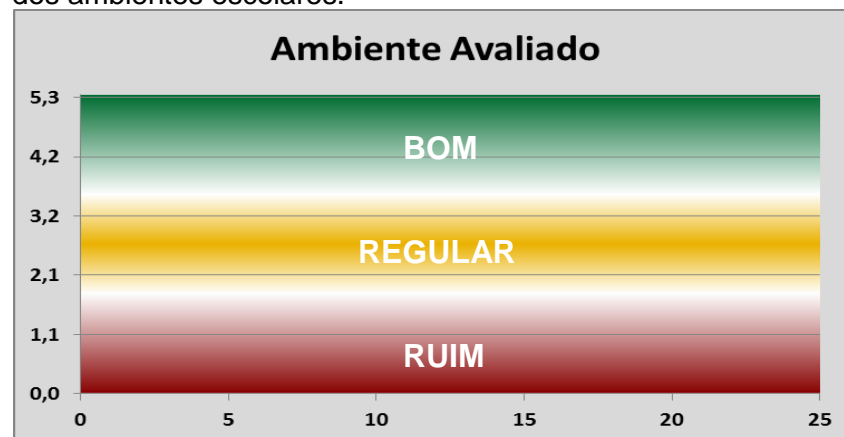
88. A avaliação qualitativa das características de cada ambiente se deu por meio de atribuição de menção “BOM”, “REGULAR” ou “RUIM”, a depender do estado em que se encontravam, observando a seguinte regra:

| | | |
|----------------|---|-----------------------------|
| BOM | não necessita de intervenção | Nota máxima do subitem |
| REGULAR | requer intervenção que pode ser planejada | ½ da nota máxima do subitem |
| RUIM | requer intervenção imediata. | Nota 0,0 |

89. Nesse contexto, as notas de todos os ambientes avaliados foram plotadas em gráficos e a escala foi dividida formando 3 faixas, correspondente às avaliações BOM, REGULAR e RUIM.

90. De forma a facilitar a visualização, atribuiu-se cores à escala e manteve-se o seguinte padrão:

Gráfico 3 – Exemplo de gráfico padrão utilizado para classificação dos ambientes escolares.



Fonte: PT nº 21.

91. Apenas o item SANITÁRIOS foi subdividido em Sanitários – Geral que trata da estrutura física do ambiente, e Sanitários – Composição em que se avaliou as louças e acessórios. Tal divisão fez-se necessária para permitir uma análise mais acurada.



Tabela 17 – Subdivisão do item SANITÁRIOS.

| Sanitários | | Nota Máxima |
|---|---|-------------|
| SANITÁRIOS – GERAL (Nota máxima = 2,63) | Parede/teto rachaduras | 0,526 |
| | Janelas: esquadrias ou vidros danificados | 0,526 |
| | Pintura/revestimento | 0,526 |
| | Piso | 0,526 |
| | Portas | 0,526 |
| SANITÁRIOS – COMPOSIÇÃO (Nota máxima = 2,63) | Sanitários - portas internas | 0,526 |
| | Mictórios | 0,526 |
| | Vasos sanitários | 0,526 |
| | Lavatório | 0,526 |
| | Chuveiro | 0,526 |
| Fonte PT nº 06 | | 5,26 |

92. Ainda, de acordo com a regra constitucional descrita no art. 208, III²³, deve-se garantir o atendimento educacional especializado às pessoas com deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino. Nesse sentido, a adaptação das vias para alunos com deficiência foi avaliada em cada ambiente visitado, porém a análise foi destacada para demonstrar o grau de acessibilidade do ambiente escolar como um todo.

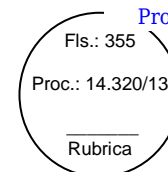
93. A análise quanto à frequência de uso dos ambientes disponíveis considerou a resposta dos usuários no ato das visitas e aquelas coletadas por meio do questionário eletrônico, segundo o critério:

- SEMPRE: Nota máxima do subitem
- ÀS VEZES: ½ da nota máxima do subitem
- NUNCA: Nota 0,0

94. Aos itens em que cabe a classificação **NÃO SE APLICA**, foi atribuída nota 0,00, uma vez que se esperava encontrar aquele elemento disponível aos alunos na escola e sua ausência implica prejuízo ao aprendizado.

²³Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;



1.8 Critérios de auditoria

95. Os critérios utilizados na presente auditoria foram extraídos dos normativos aplicáveis às atividades desenvolvidas nas áreas administrativas da Secretaria de Educação e, ainda, dos fundamentos da administração pública gerencial, e encontram-se especificados em cada um dos Achados de Auditoria.

2 Resultados da Auditoria

2.1 Questão 1 – Em que medida a infraestrutura das escolas proporciona condições necessárias para o atendimento das demandas do ensino médio?

As condições das escolas de ensino médio não atendem as necessidades dos usuários. Foram identificadas instalações físicas inadequadas, segurança pessoal e patrimonial deficientes e ausência de diagnóstico de infraestrutura das unidades escolares.

2.1.1 Achado 1 – Ausência de diagnóstico atualizado sobre a infraestrutura escolar

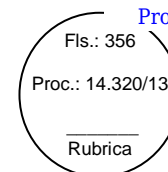
Critério

96. Existência de diagnóstico detalhado com registros atualizados da infraestrutura de todas as 86 (oitenta e seis) unidades escolares de ensino médio que viabilize o desenvolvimento de um plano de manutenção e reforma destas escolas, coerente com as prioridades apresentadas em norma técnica (fundamento técnico: ABNT NBR 5.674/2012 - Manutenção de Edificações).

Análises e Evidências

97. No tocante à educação, é inquestionável que a presença de uma infraestrutura apropriada e em bom estado de conservação possui grande relevância para o seu pleno desenvolvimento.

98. As unidades escolares são construídas para atender aos alunos durante muitos anos, e, ao longo deste tempo, devem apresentar condições adequadas ao uso a que se destinam, resistindo aos agentes ambientais e de uso que alteram



suas propriedades técnicas iniciais.

99. Nesse sentido, a manutenção das escolas públicas deve ser realizada de maneira estruturada e sistemática, de forma a preservar as características originais da edificação e prevenir a perda de desempenho decorrente da degradação dos seus sistemas, elementos ou componentes.

100. A norma técnica ABNT NBR 5.674/2012 (Manutenção de Edificações) aponta que a manutenção não pode ser feita de modo improvisado e casual, sob risco de redução da vida útil das edificações. Destaca, ainda, que o sistema de manutenção deve possuir uma estrutura de documentação e registro de informações permanentemente atualizado para propiciar economia na realização dos serviços de manutenção, reduzir a incerteza no projeto e execução dos serviços de manutenção e auxiliar no planejamento de serviços futuros.

101. Ademais, do ponto de vista gerencial, é indispensável que o gestor tenha pleno conhecimento do objeto de sua responsabilidade, razão pela qual o diagnóstico é um subsídio primordial ao planejamento anual de manutenção das unidades escolares.

102. Nessa linha, solicitou-se à SEDF, através da Nota de Auditoria nº 07, que apresentasse diagnóstico referente à infraestrutura das unidades escolares de ensino médio.

103. Em substituição ao diagnóstico, a Secretaria apresentou, alternativamente por meio do Ofício nº 1578/2013 – GAB/SE (Anexo I - fls. 161-165), uma relação das escolas em que foram realizados serviços de manutenção no exercício de 2012 e as ações programadas para 2013, com rol das unidades que devem ser atendidas. No ano de 2012, por exemplo, foi realizada manutenção em 64 unidades.

104. Nota-se, porém, que no documento apresentado não há demonstração, mediante estudo individualizado, da situação de cada escola mantida, evidenciando a prioridade destas unidades frente às demais.

105. Em análise das Ordens de Serviço da Coordenação de Obras referente às manutenções ultimadas nos anos de 2012 e 2013, nota-se que essas manutenções possuem caráter paliativo, vez que resolvem apenas



momentaneamente o problema, situação comprovada pelas visitas *in loco*, onde se constatou, de maneira geral, a inadequação da infraestrutura escolar (Achado nº 02).

106. Destaca-se que pequenos reparos nas instalações físicas são também realizados diretamente pelas escolas, com a utilização de recursos do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF), que visa dar autonomia gerencial para a realização de projetos pedagógicos, administrativos e financeiros, por meio do recebimento de recursos financeiros do Governo do Distrito Federal. No entanto, problemas estruturais que demandam maiores recursos, bem como obras e ampliações, são de responsabilidade da Secretaria de Educação, sendo vedada a utilização dos recursos do PDAF para esses fins.²⁴

107. Não obstante a Secretaria de Educação tenha afirmado, no referido documento, que suas ações são pautadas em estudos realizados pela Coordenação de Obras e que são levadas em consideração o estado em que se encontram as instalações prediais, não foi apresentado a essa Corte de Contas um documento que se pudesse compreender como um diagnóstico, ou seja, informações consolidadas acerca da real estrutura física das escolas de ensino médio, que possa servir de subsídio a um planejamento adequado.

108. O diagnóstico é tecnicamente a primeira das etapas no processo de planejamento, sem o qual não é possível traçar as metas e objetivos ou estabelecer a situação desejada, onde se pretende chegar.

109. Entende-se por diagnóstico uma estrutura de documentação centralizada, de todas as escolas, contendo registros sobre uso e manutenção das edificações, desenhos arquitetônicos e de engenharia, projeto de sistemas de segurança e proteção das edificações, memoriais de cálculo, memoriais descritivos e especificações da construção e suas atualizações por intervenções posteriores, registro das manutenções já realizadas, as solicitações e reclamações dos usuários, bem como relatórios de inspeções contendo os serviços de urgência para imediata atenção e serviços a serem incluídos em um programa de manutenção²⁵.

²⁴ Portaria nº 134/2012, art. 17, I, b.

²⁵ NBR 5674, itens 7 e 8.



110. É importante destacar que no ano de 2007 foi desenvolvido o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, uma conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica. Em auxílio ao cumprimento às diretrizes do Plano de Metas, há orientações do FNDE para que fosse promovido, em âmbito estadual, municipal e distrital um Levantamento da Situação Escolar (LSE).

111. O LSE, nos moldes propostos pelo FNDE (inclusive com disponibilização de sistema informatizado, o LSEWEB), compreende a avaliação do estado de conservação da infraestrutura física, do mobiliário, e dos equipamentos das escolas públicas, estimativa dos custos para a reestruturação física de cada ambiente da escola (reforma e ampliação), informação acerca das quantidades e estimativa de custos para a recomposição do mobiliário, equipamentos e materiais didáticos com necessidades de aquisição ou recuperação e, por fim, proposição das prioridades de atendimento.

112. O Levantamento deveria ter sido realizado e atualizado entre os anos de 2007 e 2012, sendo utilizado, inclusive, como exigência para a aprovação das ações de apoio da União aos entes que aderiram ao Plano de Metas. No entanto, averiguou-se que no Distrito Federal em nenhum momento foi realizado o referido levantamento, corroborando o presente achado.

113. Por fim, constatou-se que não há inspeções periódicas nas unidades escolares de forma a subsidiar a SEDF na elaboração de um levantamento da situação atual das instalações físicas, bem como de suas condições de segurança (patrimonial e de combate e prevenção de incêndio), impossibilitando a construção de um planejamento eficiente.

Causas

114. Falhas no planejamento institucional e ausência de um controle gerencial mais rígido.

115. Limitação do quantitativo de recursos humanos na área de engenharia e arquitetura da Secretaria de Educação do DF.



116. Prioridade institucional voltada a outros setores da educação (educação infantil) em detrimento do Ensino Médio.

Efeitos

117. Dificuldade de planejamento de médio e longo prazos para reconstrução, reforma ou manutenção das escolas da rede.

118. Má gestão do recurso público em razão da solução fracionada de problemas sistêmicos, com perda de economia de escala.

Considerações do Auditado

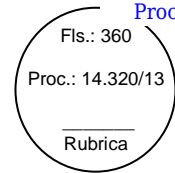
119. A Secretaria de Educação manifestou-se acerca do conteúdo do relatório prévio por meio do Ofício nº 747/2014-GAB/SE e anexos (fls. 235/263).

120. Quanto ao achado em tela a SEDF limitou-se a informar que: *“está trabalhando na implantação do LSE – Levantamento da Situação Escolar, sistema informatizado apontado pela auditoria como importante ferramenta para levantamento de informações detalhadas acerca da infraestrutura das escolas, características físicas por ambientes, material didático e escolar, equipamentos, mobiliário, utilização das salas de aula, e outros”*. (fls. 245)

Posicionamento da equipe de auditoria

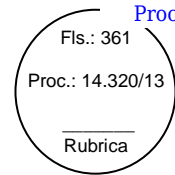
121. Diante das considerações apresentadas, ratifica-se a constatação de que a SEDF não possui uma estratégia estruturada e sistêmica para realização da manutenção das edificações das escolas públicas do Distrito Federal, demonstrada principalmente pela inexistência de um diagnóstico da infraestrutura das escolas públicas que permita ao gestor elaborar um planejamento adequado das atividades de manutenção, que passa necessariamente pela identificação das demandas, definição de metas e objetivos, estabelecimento de prioridades e de um plano de ação.

122. Nesta esteira, conclui-se que as análises, evidências, causas e efeitos apontados neste achado permanecem válidos e robustecidos, tendo em vista a ausência de argumentação contrária e de apresentação de documentação comprobatória.



Proposições

123. Determinar à Secretaria de Estado de Educação que:
- realize diagnóstico completo da infraestrutura das unidades escolares de toda rede pública do Distrito Federal de forma a orientar o planejamento de manutenção, devendo conter, no mínimo: a) documentação atualizada das edificações (plantas e desenhos arquitetônicos e de engenharia); b) inventário das instalações, equipamentos e mobiliário (quantitativos e especificações); c) registro atualizado das manutenções realizadas; d) avaliação do estado de conservação da infraestrutura e dos elementos inventariados; e) estimativa de custos de manutenção e de reestruturação física; f) indicação das prioridades de intervenção; **(Sugestão II.a)**
 - implemente rotinas sistematizadas de inspeção periódica da infraestrutura das unidades escolares, acompanhadas de registros e relatórios gerenciais, de forma a manter atualizado o diagnóstico e identificar as demandas prioritárias; **(Sugestão II.b)**
124. Determinar à Secretaria de Estado de Educação, ainda, que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, elabore e encaminhe ao Tribunal Plano de Ação para implementação das determinações acima enumeradas, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria **(Sugestão III)**.
125. Determinar à Secretaria de Estado de Educação que doravante:
- inclua no planejamento estratégico da SEDF objetivos, metas, ações e indicadores relacionados à melhoria da infraestrutura das unidades escolares; **(Sugestão V.a)**
 - elabore planos operacionais anuais alinhados ao PPA, LDO e LOA, elencando atividades de manutenção e outras intervenções prioritárias, de forma a promover melhorias, ampliações e garantir a qualidade da condição geral da infraestrutura das unidades escolares. **(Sugestão V.b)**



126. Recomendar à Secretaria de Estado de Educação que:
- implemente sistema informatizado de gerenciamento integrado das atividades de manutenção, a exemplo do LSE – Levantamento da Situação Escolar disponibilizado pelo FNDE, que possibilite o registro e atualização de diagnóstico da infraestrutura, bem como do planejamento e execução das atividades de manutenção; **(Sugestão VII.a)**
 - apresente proposta de inclusão no Plano Plurianual do GDF de objetivos, metas e indicadores relacionados à melhoria da condição geral de infraestrutura das unidades escolares, propiciando a replicação na LDO, LOA e demais instrumentos de planejamento governamental, de forma a garantir recursos orçamentários específicos para o alcance desses objetivos estratégicos. **(Sugestão VII.b)**

Benefícios Esperados

127. Conhecimento pelos gestores das demandas, dos custos de intervenção e das prioridades, permitindo a realização de um planejamento gerencial, a adoção de estratégias centralizadas que permitam a redução de custos na contratação de serviços de manutenção, aquisição de materiais, equipamentos e mobiliários, bem como de obras de ampliação e de reformas.

128. Estruturação e sistematização das atividades de manutenção das escolas públicas, evitando que esta atividade seja realizada de forma improvisada, casual e pontual.

129. Possibilitar a realização das atividades de inspeção física das escolas.

130. Melhoria das condições de infraestrutura das unidades escolares.

2.1.2 Achado 2 – Instalações físicas inadequadas

Critério

131. As escolas devem possuir um padrão mínimo de infraestrutura (fundamento: Lei Federal nº 10.172/2011, item 3.3.6).



132. Classificação dos ambientes avaliados nas escolas de acordo com o seguinte critério: BOM (ambiente não necessita de intervenção), REGULAR (ambiente demanda intervenção, que pode ser feita de forma planejada) e RUIM (ambiente requer intervenção imediata).

Análises e Evidências

133. A avaliação das instalações físicas das escolas, por meio do roteiro de observação direta, constatou inadequações nas salas de aula, auditórios, sanitários, bibliotecas e salas de leitura, salas de recursos, laboratórios de ciências, quadras de esportes e acessibilidade às instalações, que estão evidenciadas a seguir.

Sala de Aula

134. Não obstante **86%** das escolas tenham recebido classificação geral “BOM” segundo o critério de avaliação da observação direta, conforme explicitado no gráfico abaixo, a percepção dos usuários, mediante aplicação do questionário eletrônico, não confirma esse dado.

Gráfico 4 – Classificação das salas de aula.

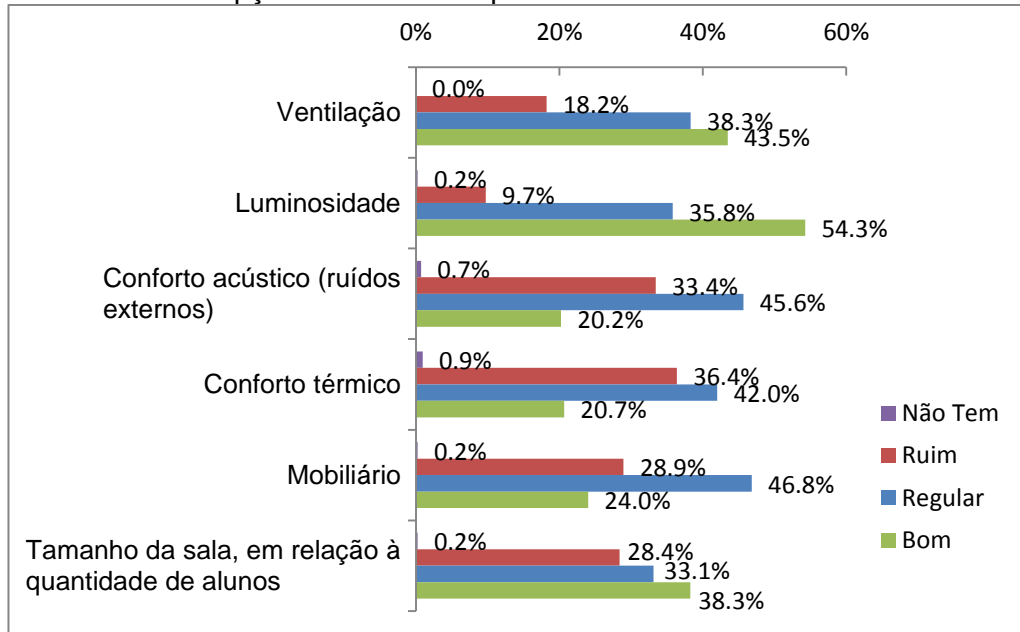


Fonte PT nº 21.

135. A distorção se dá em função de os usuários possuírem condição de avaliar cotidianamente aspectos específicos em que a equipe de auditoria encontrou limitações técnicas, pela ausência de equipamento de medição adequado ou de critério objetivo de comparação. É o caso do **conforto térmico e acústico** que foram considerados insatisfatórios por quase **80%** dos usuários (Gráfico 5).



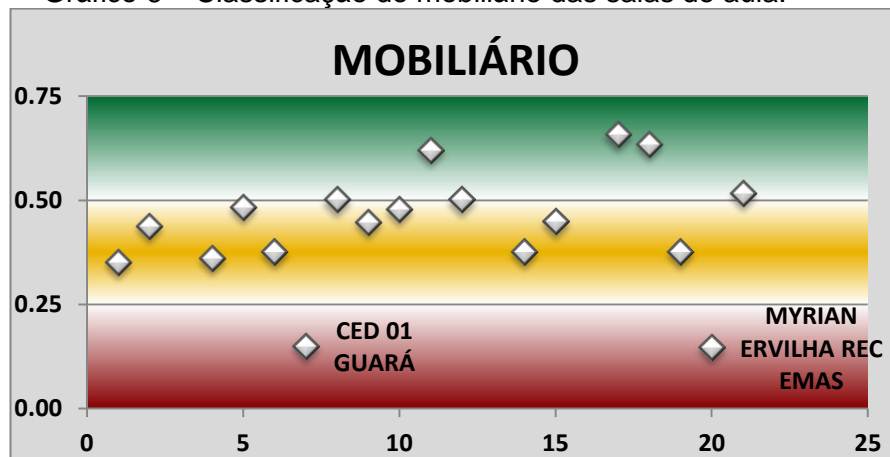
Gráfico 5 – Percepção dos usuários quanto ao ambiente da sala de aula.



Fonte: PT nº 03

136. Entretanto, há convergência quando a avaliação recai sobre o mobiliário. **86%** das escolas visitadas apresentam mobiliário em estado de conservação regular ou ruim, que acompanha a percepção de cerca de **76%** dos usuários.

Gráfico 6 – Classificação do mobiliário das salas de aula.



Fonte: PT nº 03

137. Outra importante percepção dos usuários encontra-se ilustrada no Gráfico 5, em que aproximadamente **62%** consideram o tamanho da sala inadequado em relação à quantidade de alunos e cerca de **56%** reclamam de ventilação insuficiente.

138. Destacaram-se na avaliação das salas visitadas problemas com o **piso** que em aproximadamente **30%** dos casos encontra-se desgastado, com buracos, oferecendo risco aos alunos e professores. (Ver figura 2)



Figura 2 – Exemplos de salas de aulas com o piso degradado.



CEM Elefante Branco



CEM Myriam Ervilha



CEM 01 Gama



CEM 02 - Planatina

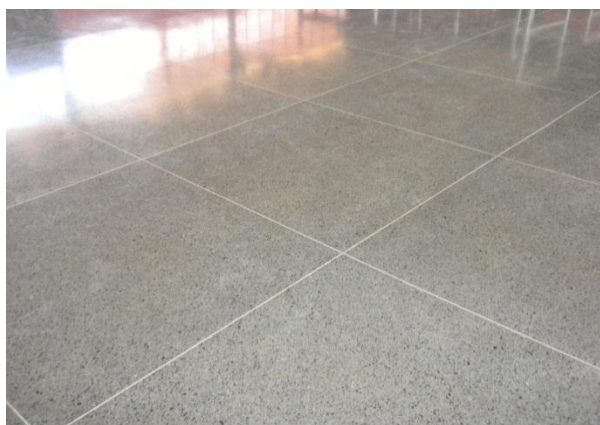




139. É importante que o material utilizado para esse fim seja resistente, durável e indicado para áreas de altíssimo tráfego, bem como seja de fácil limpeza e manutenção, de preferência sem juntas, evitando o acúmulo de sujeira.

140. Nesse sentido, observou-se nas escolas visitadas que os pisos com melhor estado de conservação são aqueles feitos de **granitina**²⁶, conforme indicado na Figura 3.

Figura 3 – Exemplos de salas de aulas com o piso em granitina.



Pátio do CEM 03 Ceilândia



Sala de aula do CEM 804 - Recanto das Emas



Sala de aula do CEMEIT - Taguatinga

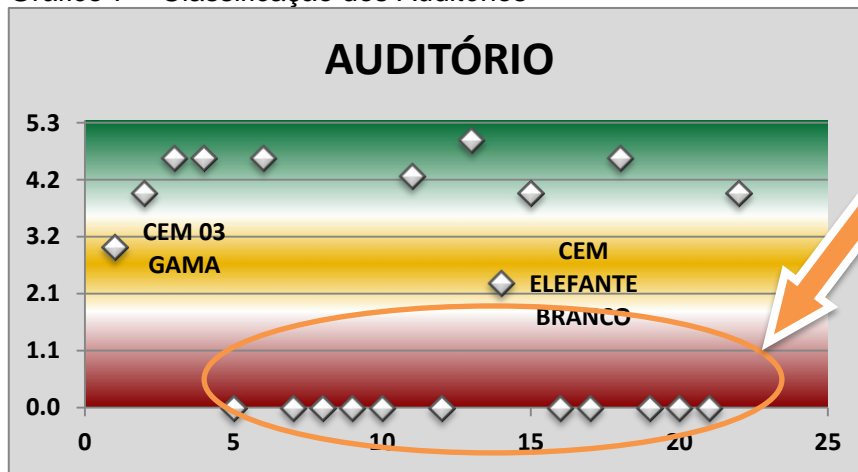
Auditório

141. Observou-se que **50%** das escolas visitadas não possuem auditório. Daqueles existentes, 18% apresentam condições físicas inadequadas.

²⁶ Grãos de rochas moídas misturados ao cimento branco que dá origem a um piso resistente ao impacto e à abrasão, cuja manutenção ao desgaste se dá por meio de lixamento e polimento.



Gráfico 7 – Classificação dos Auditórios



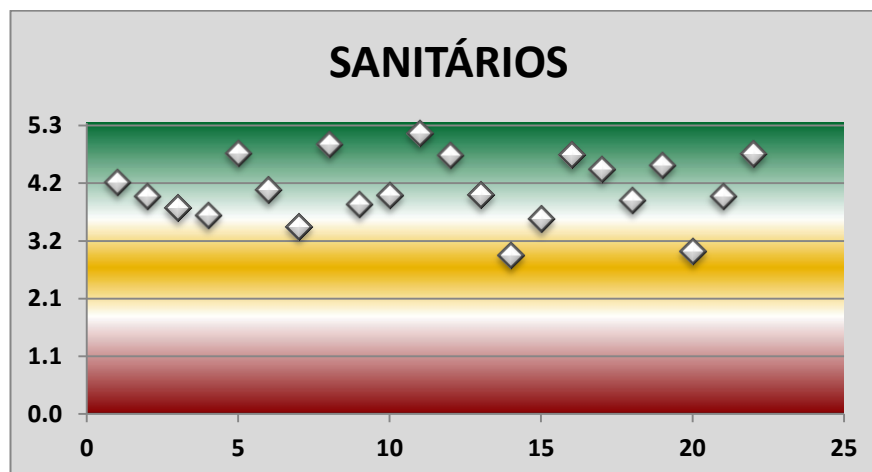
Fonte: PT nº 21

142. Segundo a percepção dos usuários, **36%** consideram as condições de conservação regulares ou ruins.

Sanitários

143. O Gráfico 8 ilustra a classificação dos sanitários visitados, demonstrando que sua totalidade encontra-se variando entre bom e regular.

Gráfico 8 – Classificação dos Sanitários.



Fonte: PT nº 21

144. Ressalta-se que a observação direta considerou apenas aspectos estruturais, como rachaduras, piso, a existência e funcionamento dos acessórios. Portanto, aspectos relacionados à higiene e conservação não compuseram a nota atribuída a este ambiente, todavia estes quesitos propiciaram um alto impacto negativo durante as visitas, conforme pode ser observado nas imagens a seguir.



Figura 04 – Estado de conservação dos sanitários visitados.

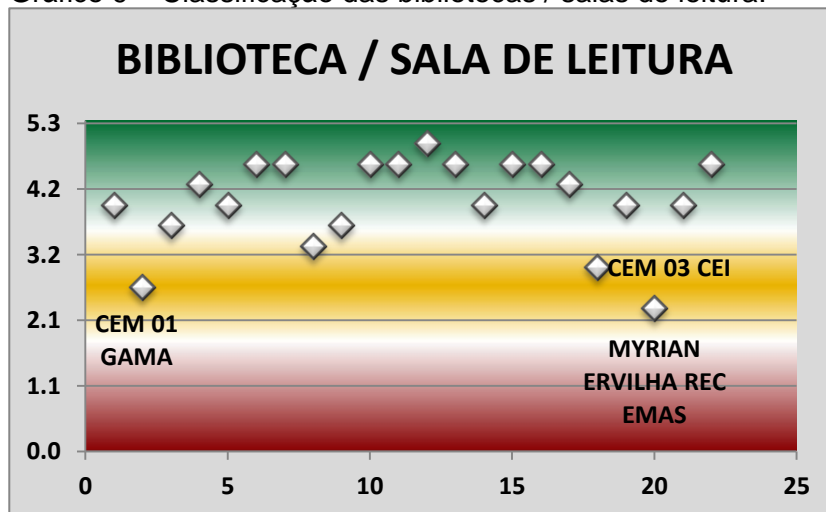


145. Situação similar foi constatada em **82%** das escolas visitadas, o que pode ser observado nas fotos do Anexo II.

Biblioteca / Sala de Leitura

146. Mesmo presente em todas as escolas visitadas, **22%** delas não se encontram em bom estado de conservação, conforme ilustra o Gráfico 09.

Gráfico 9 – Classificação das bibliotecas / salas de leitura.



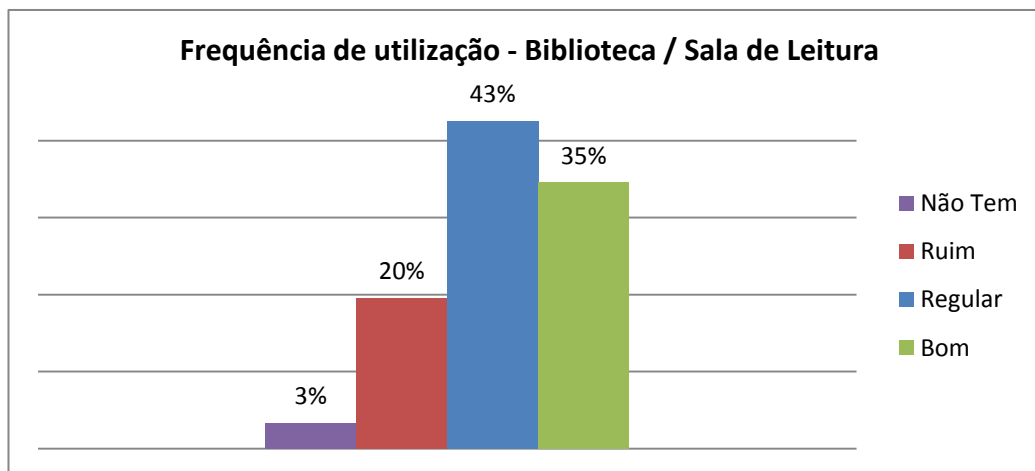
Fonte: PT nº 21

147. Percepção essa observada também pelos usuários, que somam 61% das respostas apontando para estado de conservação regular ou ruim.

148. Tal condição certamente afeta a frequência de uso das instalações, conforme indica a opinião de 63% dos usuários, que consideram a frequência regular ou ruim.



Gráfico 10 – Frequência de utilização da Biblioteca/Sala de Leitura.



Fonte: PT nº 03

149. Faz-se necessário destacar as bibliotecas/salas de leitura de 2 escolas, cujas condições estão precárias.

150. No CEM 01 – Gama o ambiente apresenta sério dano estrutural, podendo-se perceber rachaduras na parede uma vez que o piso cedeu. Observam-se também diversas frestas no teto e paredes, motivo até de brincadeira entre os alunos que colocaram um curativo adesivo, tipo “band aid”, para reparar uma trinca, conforme ilustra a Figura 05.

151. Já no CED Myriam Ervilha, além de um claro problema de acessibilidade, observaram-se manchas de infiltração sobre as estantes de livros, que são expostos à água da chuva e umidade no período chuvoso, segundo as imagens da Figura 06.

Figura 05 – Biblioteca / Sala de Leitura do CEM 01 – Gama.





Figura 06 - Biblioteca / Sala de Leitura do CED Myriam Ervilha.



a) Degrau na entrada da biblioteca



b) Infiltração sobre os livros

Internet

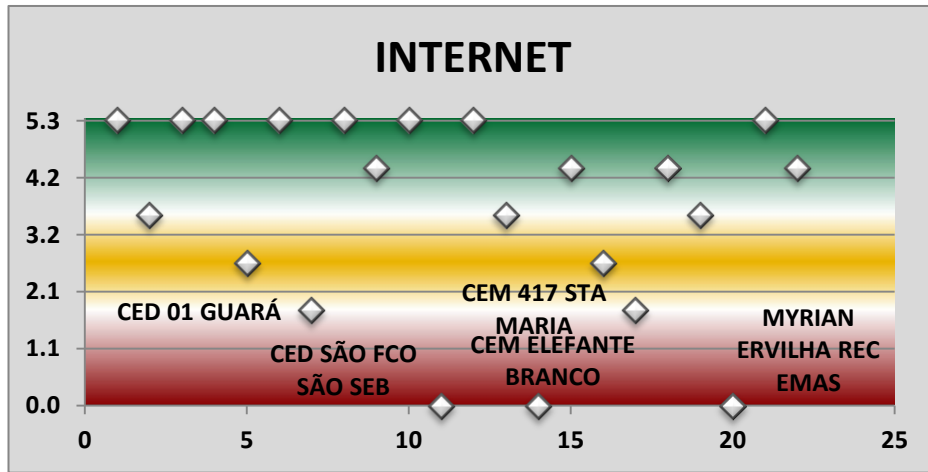
152. Foi identificada uma escola no DF (Myriam Ervilha – Recanto das Emas) que não dispõe do serviço de internet.

153. Surpreende a capital federal contar com unidade de ensino médio que não disponha de conectividade, resultando em falta de isonomia entre as condições oferecidas aos alunos da rede pública de ensino do DF.

154. Das atendidas pelo serviço, **43%** não têm suas necessidades supridas, confirmado pela opinião de **78%** dos usuários que consideram o serviço regular ou ruim.



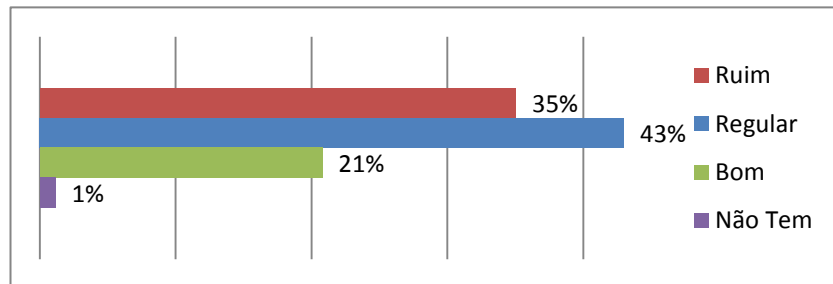
Gráfico 11— Classificação do serviço de Internet.



Fonte: PT nº 21

155. As principais reclamações nas escolas visitadas são as condições ruins de estabilidade (**36,5%**) e a baixa velocidade (**59%**).

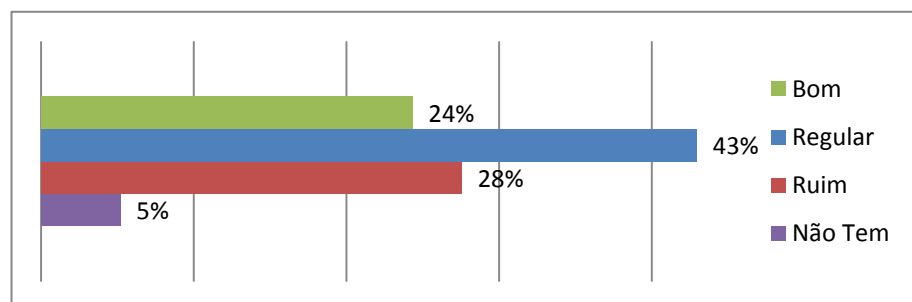
Gráfico 12 - Qualidade da prestação do serviço de Internet.



Fonte: PT nº 03

156. Como consequência, **71%** dos pesquisados consideram a frequência de uso do laboratório de informática regular ou ruim. Notou-se que essa falta de frequência na utilização dos laboratórios deriva também da falta de profissionais habilitados e também da obsolescência dos equipamentos.

Gráfico 13 – Frequência de utilização do Laboratório de Informática.



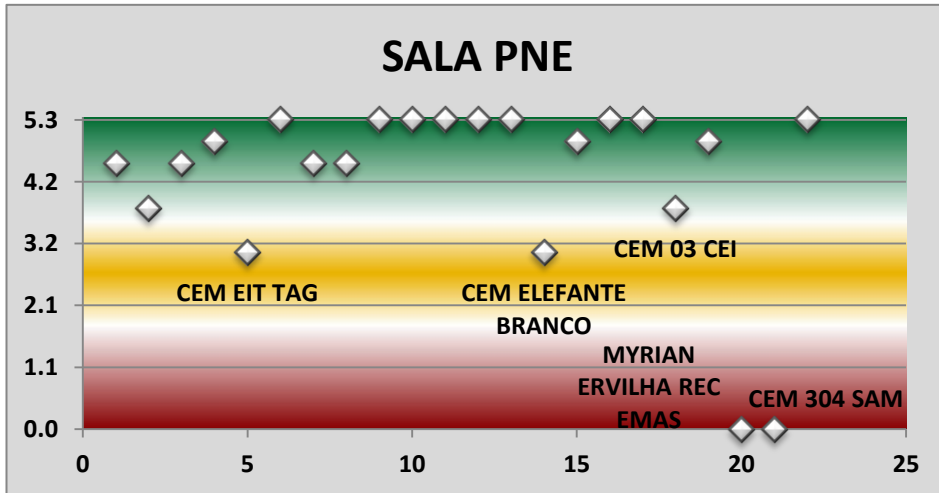
Fonte PT nº 03



Sala de recursos (PNE)

- 157. As salas de recursos são aquelas dedicadas aos alunos com deficiência.
- 158. Observou-se que apenas **9%** das escolas visitadas não dispõem do ambiente, e que das existentes, **20%** apresentam condição inadequada.

Gráfico 14 – Classificação das Salas de Recursos (PNE).

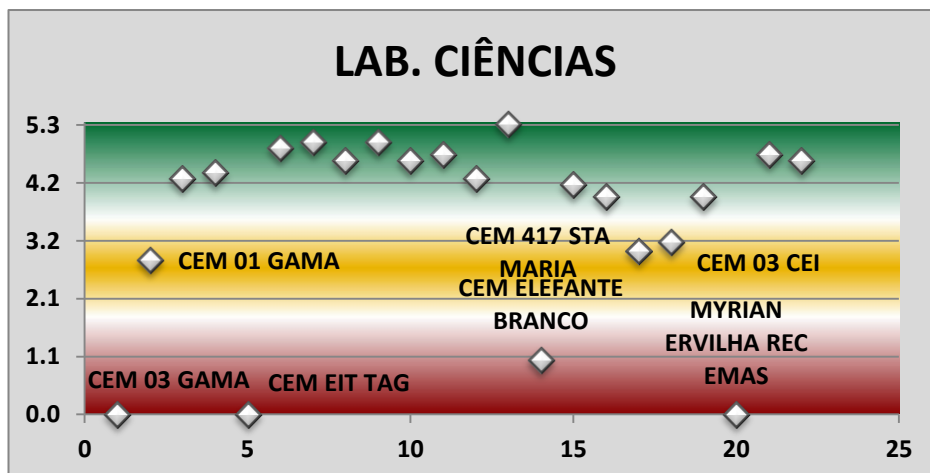


Fonte PT nº 21

Laboratório de ciências

- 159. Das escolas visitadas, **14%** não possuem laboratório de ciências. Daqueles existentes, **21%** apresentam condições físicas regulares ou ruins, opinião compartilhada por **48%** dos usuários.

Gráfico 15 – Classificação dos Laboratórios de Ciências.

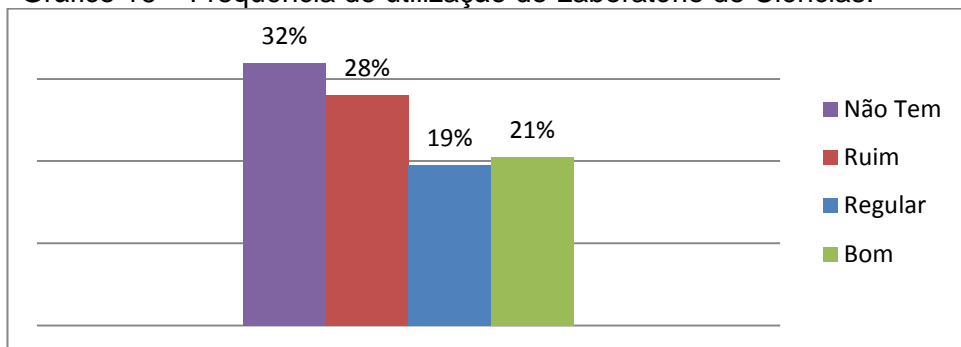


Fonte PT nº 21



160. Observou-se também baixa utilização dos laboratórios, conforme detectado pela equipe de auditoria em **58%** das escolas visitadas e constatado por **70%** dos pesquisados.

Gráfico 16 – Frequência de utilização do Laboratório de Ciências.



Fonte PT nº 03

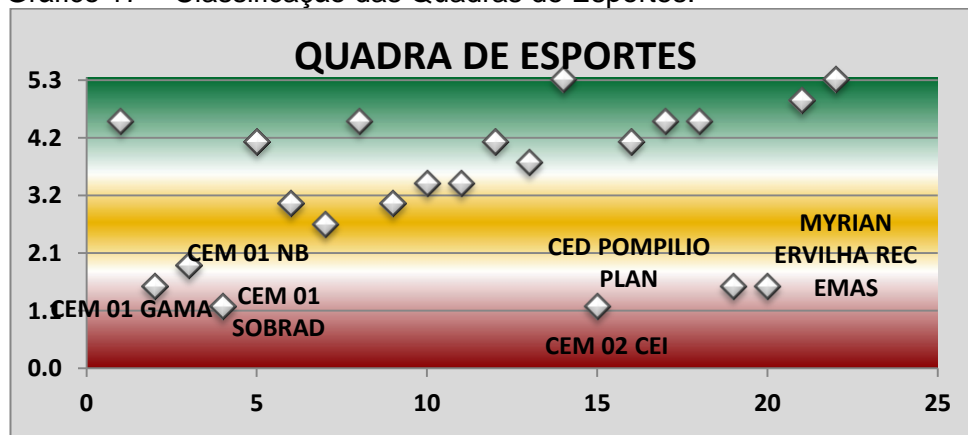
161. Além da estrutura física em condições ruins, outros fatores interferem para pouca utilização do ambiente, como quantidade insuficiente de monitores para auxiliar os professores durante as aulas e dificuldade na aquisição de insumos.

Quadra de Esportes

162. Em todas as escolas visitadas observou-se a presença de quadra de esportes. Porém em 50% dos casos as quadras se encontram em condição regular ou ruim de conservação, informação confirmada pela opinião de 63% dos usuários pesquisados.

163. Cabe destacar que **59%** das quadras visitadas não são cobertas, o que prejudica sua utilização em períodos chuvosos ou em horários de sol mais intenso.

Gráfico 17 – Classificação das Quadras de Esportes.



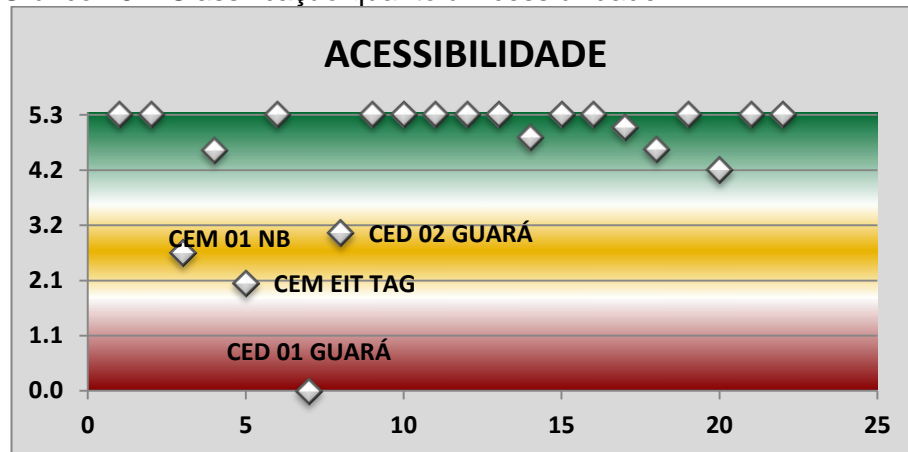
Fonte: PT nº 21



Acessibilidade

164. Em **18%** das escolas visitadas observou-se ausência parcial ou total de acessibilidade, conforme demonstrado no Gráfico 18.

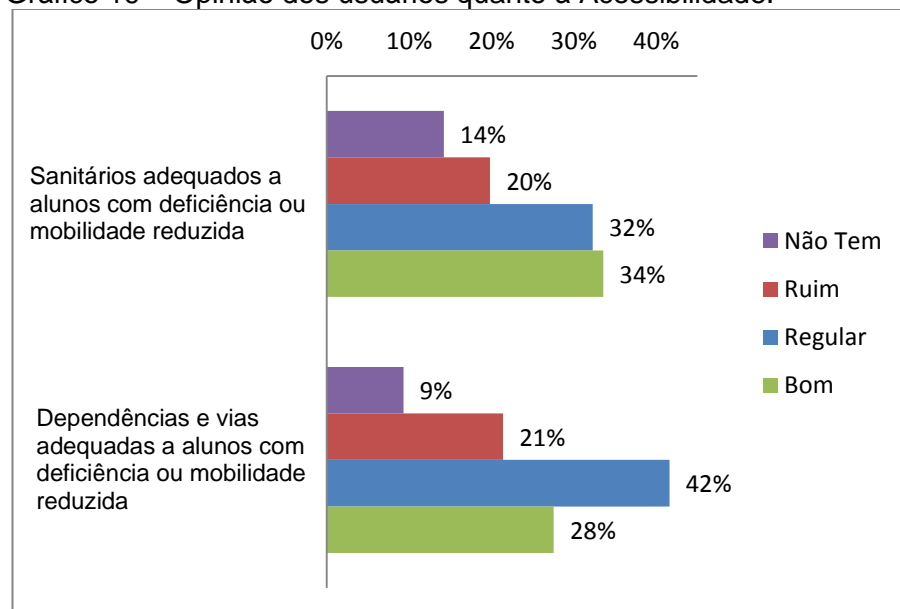
Gráfico 18 – Classificação quanto à Acessibilidade.



Fonte: PT nº 21

165. Cerca de **63%** dos usuários consideram que as instalações não atendem satisfatoriamente aos alunos com deficiência ou mobilidade reduzida.

Gráfico 19 – Opinião dos usuários quanto à Acessibilidade.



Fonte: PT nº 03

166. Destaque deve ser dado ao CEM EIT – Taguatinga, em que parte das salas de aula são distribuídas no 2º andar da edificação, que não dispõe de elevador e outra parte em pavilhão cujo acesso se dá exclusivamente por meio da rampa objeto da Figura 7, de inclinação visivelmente maior que o indicado para um



cadeirante.

Figura 7 – Rampa de acesso às salas de aula - CEM EIT - Taguatinga.



167. Outro caso é o CED Pompílio Marques de Souza - Planaltina que dispõe de elevador para pessoas com deficiência, porém este é utilizado como despensa de material de limpeza, segundo ilustra a Figura 8.

Figura 8 – Elevador de deficientes - CED Pompílio Marques de Souza - Planaltina.





168. No CEM Elefante Branco, o sanitário feminino para cadeirantes foi transformado em depósito de material de limpeza, conforme ilustra a Figura 9.

Figura 9 – Sanitário de deficientes - CEM Elefante Branco.



Vandalismo

169. Cabe destacar a presença generalizada de atos de vandalismo praticados por alunos contra mobiliários ou instalações físicas da rede pública. (Ver Figura 10)

170. Tais práticas se refletem por meio de pichações, depredação das instalações e do mobiliário. Nem mesmo os acessórios dos sanitários são poupados, sendo arrancadas as tampas dos vasos, torneiras e as válvulas de descargas. Outro alvo são os extintores e hidrantes, conforme será tratado adiante.

171. As pichações ilustram paredes, tetos, mobiliário, revestimento dos banheiros etc. Nesse sentido destaca-se o **CEM 03 – Gama** que apresenta pichações em praticamente todos os ambientes visitados, conforme ilustra o Anexo I.

172. Vidros quebrados são uma imagem corriqueira, estando presentes em 84 das 447 salas visitadas (19%).

Figura 10 – Exemplos de vandalismo nos sanitários das escolas visitadas.



a) Pichações nos sanitários do CEM 417 –
Santa Maria



b) Além das pichações, dispositivo anti-furto das
válvulas de descarga no CEMEIT - Taguatinga

173. Outras imagens de vandalismo podem ser observadas no registro fotográfico do Anexo II. Algumas escolas adotaram estratégias que minimizaram a ação dos vândalos como **câmeras de monitoramento dentro das salas de aula** (CFTV) e adoção de “**Salas Ambiente**”, em que os alunos mudam de sala a cada horário, sendo o ambiente reservado a uma disciplina específica, com um professor responsável.

Causas

174. Ausência de levantamento permanente por parte da SEDF acerca das condições atuais das escolas, bem como de planejamento para manutenção, o que impede a determinação de prioridades.

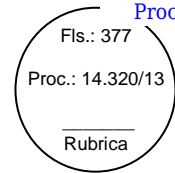
175. Inexistência de estudo específico para garantir conforto térmico e acústico nas salas de aula.

176. Elaboração de projeto arquitetônico inadequado.

177. Ausência de programa que preveja a construção de auditório nas escolas que possuem espaço físico para esse fim.

178. Instalações sanitárias antigas, contando apenas com limpeza cotidiana superficial, sem previsão de higienização periódica profunda.

179. Dificuldade de utilização dos recursos financeiros fruto da



descentralização em obra de manutenção das instalações, por falta de apoio especializado da SEDF, bem como por limitações normativas para a aplicação destes recursos.

180. Prestação de serviço de internet insatisfatória em todas as localidades do DF, sendo que a velocidade contratada e disponibilizada nas escolas pelo MEC (dois megabytes) é insuficiente para atender às demandas rotineiras.

181. Deficiência no quantitativo de monitores laboratoriais e no fornecimento de insumos para os laboratórios.

182. Baixa execução orçamentária de programas específicos para a realização de obras e serviços de engenharia em escolas de Ensino Médio, como por exemplo o que prevê cobertura das quadras que empenhou apenas 40% dos recursos até agosto/2013.

183. Ausência de planejamento específico para adaptação das instalações existentes aos alunos da educação inclusiva.

184. Baixa utilização de medidas de prevenção ao vandalismo, como a instalação de CFTV e palestras de conscientização.

Efeitos

185. Comprometimento da qualidade do ensino.

186. Desestímulo profissional do corpo docente.

187. Baixa frequência de utilização dos laboratórios.

188. Dificuldade na inclusão de alunos com deficiência.

Considerações do Auditado

189. A SEDF não apresentou considerações referentes ao achado em tela.

Posicionamento da equipe de auditoria

190. Verifica-se que as análises, evidências, causas e efeitos relatados no achado em tela refletem de forma fidedigna as diversas falhas e inadequações nas instalações físicas das unidades escolares.

Proposições

191. Determinar à Secretaria de Estado de Educação que, com base em



diagnóstico da infraestrutura das unidades escolares, elabore e implemente, progressivamente, uma política de gestão da infraestrutura física das escolas, que assegure a melhoria das instalações da rede pública de ensino do DF, incluindo a correção das seguintes desconformidades: **(Sugestão II.c)**:

- i. baixo conforto térmico e acústico das salas de aula;
- ii. pisos irregulares (desgastados ou com buracos) das salas de aula;
- iii. baixo estado de conservação dos banheiros das escolas;
- iv. mobiliários incompatíveis e em má condição de conservação;
- v. acesso à internet de má qualidade (baixa estabilidade e velocidade).
- vi. condições insatisfatórias de acessibilidade às escolas e inadequação das instalações para os alunos com deficiência.

192. Determinar à Secretaria de Estado de Educação, ainda, que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, elabore e encaminhe ao Tribunal Plano de Ação para implementação das determinações acima enumeradas, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria. **(Sugestão III)**.

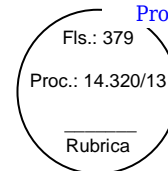
193. Recomendar à Secretaria de Estado de Educação que elabore um plano de reorganização dos espaços das escolas visando à construção e/ou reforma de auditórios, bibliotecas, quadras de esporte, salas de leitura e laboratórios de ciências nas unidades escolares, viabilizando a implementação progressiva desses ambientes em toda rede pública de ensino do DF. **(Sugestão VII.c)**

194. Cientificar o Governador do Distrito Federal e o Secretário de Estado de Educação de que a inadequação das instalações físicas das escolas atenta contra os princípios da eficiência e eficácia que devem nortear a Administração Pública e contribuem para a redução da qualidade do ensino na rede pública. **(Sugestão X)**

Benefícios Esperados

195. Melhoria geral das condições das instalações físicas das unidades escolares.

196. Possibilidade de melhoria do processo de ensino-aprendizagem em virtude de: disponibilização de salas de aula com infraestrutura de maior qualidade; ambientes alternativos de aprendizagem como auditórios e laboratórios; bem como de internet de melhor qualidade.



197. Promoção da educação inclusiva através da disponibilização de instalações físicas adequadas e acessíveis aos alunos com deficiência.

2.1.3 Achado 3 – Segurança pessoal e patrimonial deficientes

Critério

198. As instalações escolares devem refletir um ambiente seguro para seus usuários, tanto em relação à segurança pessoal quanto patrimonial, de forma a garantir a integridade física de seus frequentadores e equipamentos.

199. Existência de equipamentos de segurança patrimonial e pessoal que impeçam o acesso indevido às instalações escolares, tais como grades, muros e alambrados.

200. Existência de mecanismos de combate e prevenção de incêndios, nos termos da Norma Técnica nº 001/2002 - CBMDF (item 4.7).

Análises e Evidências

201. A avaliação das instalações físicas das escolas constatou deficiências nos mecanismos de segurança pessoal e patrimonial, que estão evidenciadas a seguir.

Combate / Prevenção de Incêndio

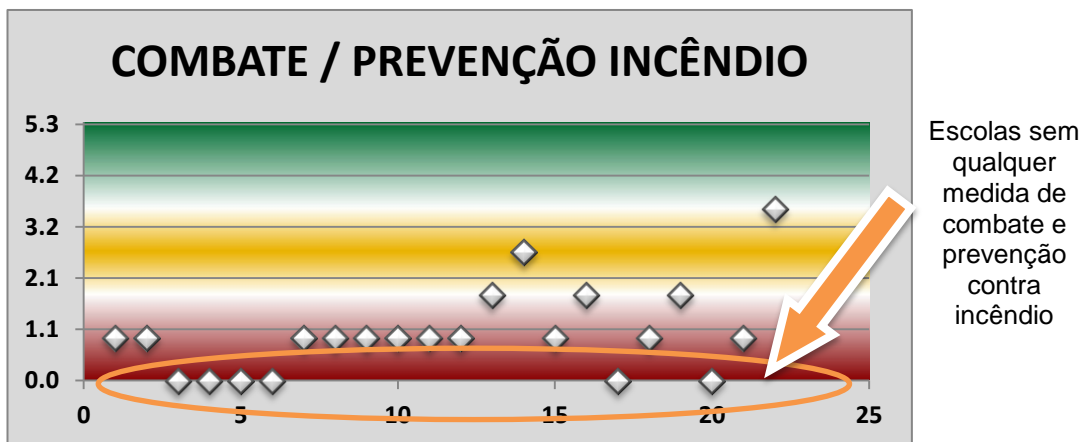
202. A situação encontrada nas escolas visitadas é alarmante, **100%** das unidades obtiveram avaliação regular ou ruim, sendo que em **27%** delas não há **qualquer medida** adotada para combate/prevenção de incêndio, conforme Tabela 18 e Gráfico 20.

Tabela 18 – Quadro Resumo Combate/Prevenção de Incêndio

| Irregularidade encontrada | Escolas visitadas |
|---|--------------------------|
| Ausência de extintores | 50% |
| Ausência de hidrante com mangueira | 77% |
| Ausência de sinalização de rota de fuga | 77% |
| Ausência de luz de emergência | 86% |
| Ausência de detectores de fumaça/calor | 100% |



Gráfico 20 – Classificação quanto ao Combate e Prevenção de Incêndio.



Fonte: PT nº 21

203. Das escolas que dispõem de extintores, estes não estão posicionados em locais que permitam rápido acesso. A principal justificativa dos Diretores para manutenção dos equipamentos em local diverso do indicado é o **vandalismo** por parte dos alunos.

Figura 11 –Exemplos de armazenamento indevido de extintores.





204. A situação dos hidrantes com mangueiras também é preocupante, devido ao péssimo estado de conservação das poucas unidades existentes.

Figura 12 – Exemplos de hidrantes destruídos.



CED 02 - Guará



CEM Elefante Branco

205. **Nenhuma** das escolas visitadas recebeu treinamento de combate e evacuação com o Corpo de Bombeiros.

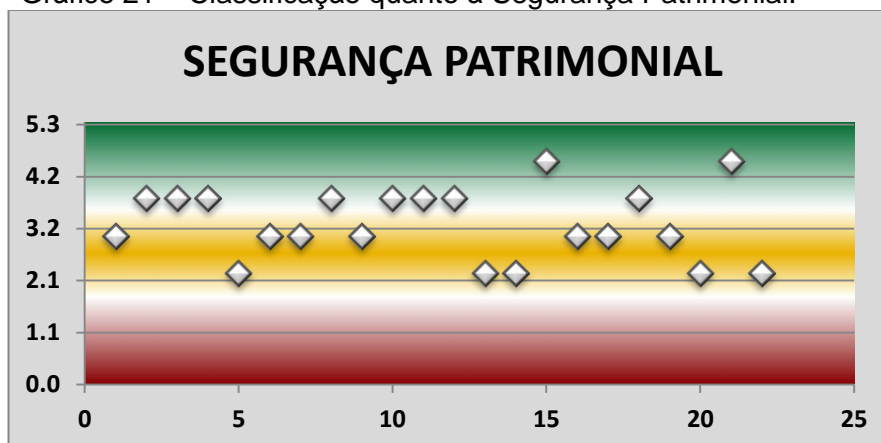
206. A sensação de insegurança é percebida pelos usuários que ou consideram não haver sistema de combate e prevenção de incêndio (**26%**) ou o consideram regular/ruim (**56%**), conforme explicitado no Gráfico 22.

207. Registro fotográfico da situação encontrada pode ser observado no Anexo II.

Segurança pessoal e patrimonial

208. Apenas **45%** das escolas visitadas apresentam boas condições de segurança patrimonial (Gráfico 21).

Gráfico 21 – Classificação quanto à Segurança Patrimonial.



Fonte: PT nº 21



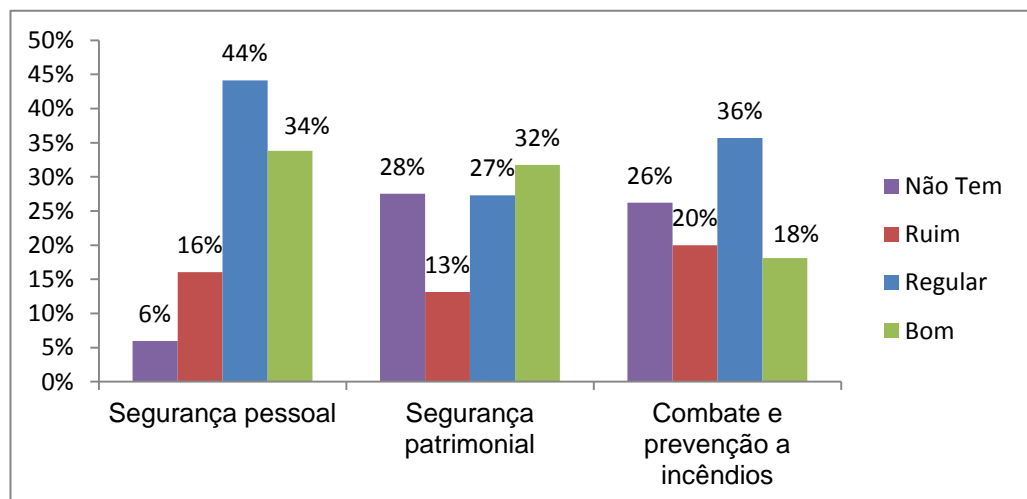
209. Quanto à presença de equipamentos de segurança, destacam-se os seguintes:

Tabela 19 – Equipamentos de Segurança

| Equipamento de segurança | Escolas visitadas |
|-------------------------------|-------------------|
| Cerca elétrica | 0% |
| Alarme monitorado | 18% |
| Circuito fechado de TV (CFTV) | 59% |

210. Como consequência, **66%** dos usuários não se consideram seguros no ambiente escolar (segurança pessoal) e **68%** dos usuários classificaram a segurança patrimonial como deficiente ou inexistente.

Gráfico 22 – Opinião dos usuários quanto à Segurança no ambiente escolar.



Fonte : PT nº 03.

211. Merece destaque a situação encontrada no **CEM 03 - Ceilândia** que convive com moradores de rua abrigados na quadra de esportes frequentada pelos alunos.

212. A quadra, coberta, pertence a uma área adjacente à escola, separada apenas por um muro com um portão de acesso. Como a escola não dispõe de área de esportes em suas instalações, se utiliza desse espaço que se assemelha a uma pequena Vila Olímpica, contando com quadras (uma coberta e três descobertas) além de pista de atletismo.

213. Na quadra coberta existe uma estrutura em alvenaria de dois cômodos, projetados para servirem como depósito e vestiário/banheiro. Como há livre acesso ao público, usuários de crack se apropriaram das instalações há mais de cinco anos,



ameaçando os alunos e demais frequentadores.

214. Questionado sobre a situação, o Diretor informou que diversas vezes a polícia foi acionada, retirando os moradores, que tão logo têm oportunidade retornam ao local. Inúmeros pedidos foram realizados à Secretaria de Educação e à Administração Regional de Ceilândia para que providências sejam tomadas, mas sem sucesso.

Figura 13 – Usuários de crack moradores da quadra de esportes utilizada pelo CEM 03 - Ceilândia.

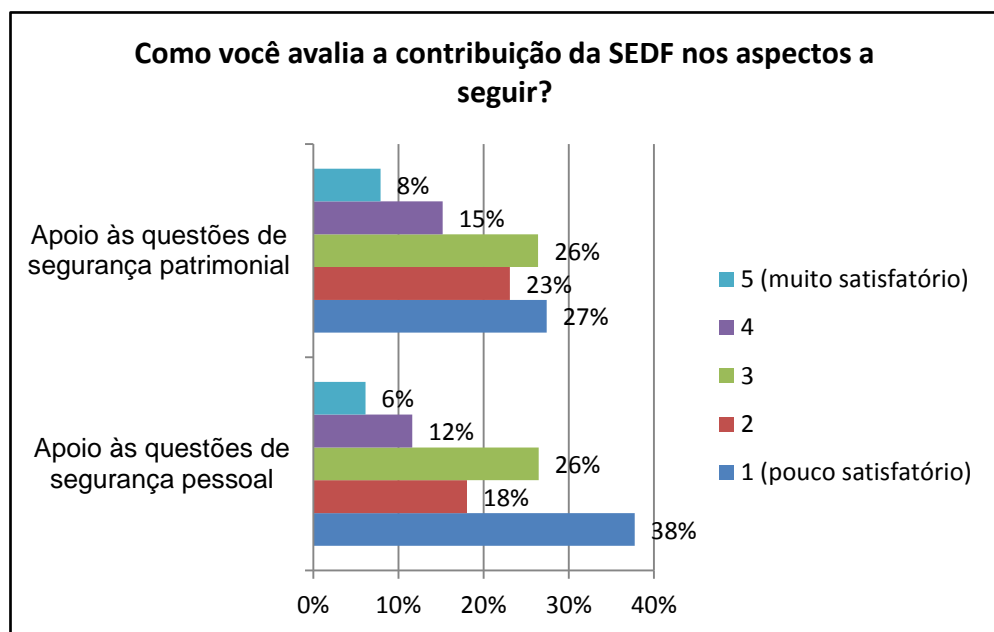




215. A sensação de insegurança é percebida pelos alunos não apenas dentro da escola, mas também em sua região perimetral. Há que se ressaltar que um adolescente foi vítima de tentativa de assalto próximo ao Centro de Ensino Médio 304 de Samambaia, sendo ferido por arma branca²⁷.

216. Em pesquisa realizada, a maioria dos diretores escolares informou que a contribuição da SEDF nos aspectos de segurança patrimonial e pessoal é pouco satisfatória, como pode ser observado no gráfico abaixo:

Gráfico 23 – Avaliação dos usuários quanto à contribuição da SEDF



Fonte: PT nº 04

Causas

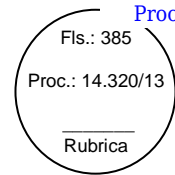
217. Ausência de levantamento das condições gerais de segurança das unidades escolares.

218. Falta de ação estruturada da SEDF para investimento em segurança.

219. Falta de ação conjunta dos órgãos do GDF encarregados da segurança pública e do combate ao uso de drogas (Secretaria de Segurança Pública, Polícia Civil do DF, Polícia Militar do DF).

220. Falta de fiscalização do Corpo de Bombeiros Militar do DF.

²⁷<http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2013/10/jovem-de-17-anos-leva-4-facadas-nas-costas-proximo-escola-no-df.html>



221. Política de descentralização de recursos desacompanhada de suporte especializado para aquisição de equipamentos de segurança.

Efeitos

222. Facilidade de acesso à escola de pessoas alheias às atividades escolares.

223. Vulnerabilidade do patrimônio instalado em razão de furtos e roubos.

224. Risco de elevado dano patrimonial no caso de incêndio.

225. Risco aos alunos, profissionais e demais usuários no caso de agressões e de incêndio.

Considerações do Auditado

226. A SEDF não apresentou considerações referentes ao achado em tela.

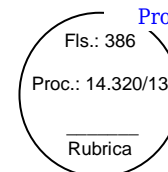
Posicionamento da equipe de auditoria

227. As análises, evidências, causas e efeitos relatados no achado em tela não foram afastados pela SEDF, portanto, permanece válida a conclusão acerca da deficiência nas instalações das unidades escolares, que não tem propiciado segurança pessoal adequada ao corpo docente, discente e demais usuários, bem como segurança patrimonial.

Proposições

228. Determinar à Secretaria de Estado de Educação que, juntamente com os órgãos da Secretaria de Segurança Pública e demais órgãos e entidades governamentais, solucione de forma imediata a situação crítica de insegurança e violência verificada nas imediações da quadra de esportes utilizada pelos alunos do CEM 03 de Ceilândia, dando conhecimento ao Tribunal, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, das providências adotadas. **(Sugestão VI)**

229. Determinar à Secretaria de Estado de Educação que formule e implemente programa voltado à melhoria e expansão dos equipamentos de segurança patrimonial (a exemplo do monitoramento por câmeras de vídeo) e de combate e prevenção de incêndio nas escolas públicas do DF, de modo a adotar soluções sistêmicas no âmbito da rede pública de ensino, realizando, previamente,



diagnóstico da situação atual e avaliação técnico-econômica das soluções propostas. **(Sugestão II.d)**

230. Determinar à Secretaria de Estado de Educação, ainda, que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, elabore e encaminhe ao Tribunal Plano de Ação para implementação da determinação contida no parágrafo anterior, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria **(Sugestão III)**.

231. Determinar à Secretaria de Estado de Educação que, doravante, estabeleça diretrizes para atuação dos gestores das escolas nos casos de vandalismo, bem como promova campanhas preventivas visando preservar o patrimônio público. **(Sugestão V.h)**

232. Determinar ao Corpo de Bombeiros do DF que realize fiscalização periódica nas unidades escolares públicas do DF para avaliação da situação de regularidade técnica das instalações e equipamentos relacionados ao combate e prevenção de incêndio, bem como desenvolva iniciativas com vistas à realização de treinamentos de prevenção, combate de incêndio e evacuação de ambientes. **(Sugestão VIII)**

233. Alertar as Secretarias de Estado de Educação e de Segurança Pública acerca da necessidade de envidar esforços conjuntos com os demais órgãos e entidades governamentais, com vistas a combater de maneira integrada e sistêmica as deficiências e fragilidades relacionadas à insegurança, violência, uso e comercialização de drogas nas unidades escolares da rede pública de ensino bem como nas regiões perimetrais. **(Sugestão IX)**

Benefícios Esperados

234. Diminuição da vulnerabilidade do patrimônio instalado nas unidades escolares em razão de furtos, roubos e danos ocasionados por incêndios.

235. Diminuição do risco aos docentes, discentes e demais usuários das unidades escolares decorrentes de incêndios, furtos, roubos e violência em geral.



2.2 Questão 2 – Em que medida a gestão escolar e o apoio da Secretaria de Educação a esta gestão tem contribuído para a melhoria do Ensino Médio no DF ?

O planejamento da gestão escolar tem sido deficiente no tocante à elaboração, atualização, padronização e conteúdo dos Projetos Políticos Pedagógicos, bem como no que se refere aos demais instrumentos de planejamento. A SEDF tem sido ineficiente no processo de apoio, monitoramento e avaliação do planejamento e implementação das ações, projetos e PPP's das unidades escolares. Ainda, não há sistemática de avaliação do desempenho dos alunos, gestores e instituições de ensino. A participação social é bastante incipiente e os Conselhos Escolares não tem contribuído efetivamente para o estabelecimento da Gestão Democrática. Além disso, os Gestores Escolares não possuem capacitação adequada para a ocupação de cargos gerenciais.

2.2.1 Achado 4 – Deficiências no processo de elaboração dos PPP's e de utilização dos instrumentos e ferramentas de planejamento pelas unidades escolares.

Critério

236. As unidades escolares devem elaborar e revisar anualmente os Projetos Políticos Pedagógicos (PPP's), contemplando um conjunto mínimo de informações que orientem a gestão administrativa e pedagógica da escola.²⁸

237. As escolas devem elaborar “plano de gestão” e “plano administrativo anual” objetivando orientar a gestão escolar.²⁹

238. Os PPP's devem estar alinhados com as políticas educacionais vigentes (planos nacional e distrital de educação) e às normas e diretrizes da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal.³⁰

239. Os PPP's e demais instrumentos de planejamento devem estar alinhados

²⁸ Fundamento Legal: Art. 12, inciso I, da LDB; Art. 55 do Regimento Escolar das Instituições Educacionais da Rede Pública do DF; Art. 4º da Lei de Gestão Democrática - Lei Distrital nº 4.751; Art. 174 da Resolução nº 01/2012 do Conselho de Educação do DF.

²⁹ Fundamento Legal: Arts. 5º, 6º e 25 da Lei Distrital nº 4.751/12.

³⁰ Fundamento Legal: art.. 4º da Lei 4571/2012 – Lei de Gestão Democrática.



entre si e conter informações gerenciais³¹ que permitam o monitoramento e avaliação dos resultados, tais como objetivos, indicadores, metas, prazos, responsáveis, recursos necessários, ações (atividades e projetos) voltadas para a melhoria de resultados de ensino e aprendizagem no Ensino Médio.³²

Análises e Evidências

240. O planejamento do sistema educacional, em geral, é realizado em três diferentes níveis. No primeiro, de caráter mais estratégico, encontram-se as diretrizes e políticas dos sistemas de ensino (responsabilidade do Ministério da Educação, Governos Estaduais e Secretarias de Educação); em um nível intermediário, de caráter mais tático, tem-se o planejamento desenvolvido no âmbito das escolas e das unidades executoras da Secretaria de Educação, a exemplo das Coordenações Regionais de Ensino; por fim há o planejamento da atividade docente, por meio de planos de aulas e similares, cuja responsabilidade primordial é do professor, com suporte do coordenador pedagógico local.

241. A análise em tela focalizou o planejamento realizado na esfera das unidades escolares, enfatizando os elementos relacionados à Gestão Escolar, cujo principal instrumento agregador é o Projeto Político-Pedagógico, sendo que alguns aspectos do planejamento estratégico, naquilo que tangenciam o planejamento das unidades escolares, foram abordados, não obstante sua avaliação detalhada seja tratada na Questão nº 03.

242. Nos termos do art. 55³³ do Regimento Escolar das Instituições Educacionais da Rede Pública, aprovado pela Ordem de Serviço nº 01/2009-SE, os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do sistema de

³¹ Estas informações devem estar dispostas de forma que permitam direcionar as atividades de gestão, contribuindo para a culminância das ações e projetos educacionais a fim de proporcionar a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem.

³² Fundamento: princípios do planejamento, coordenação e controle da gestão – Decreto-Lei 200/67.

³³ Art. 55. A instituição educacional, observadas as normas legais vigentes, o Plano Nacional de Educação, a Resolução do Conselho de Educação do Distrito Federal, o Plano de Educação do Distrito Federal, as Diretrizes Pedagógicas e as Orientações Curriculares da Secretaria de Estado de Educação, **deve elaborar, anualmente**, a sua Proposta Pedagógica, que assume caráter orientador da prática educativa.

§1º A elaboração da Proposta Pedagógica é de responsabilidade da instituição educacional, realizada com a participação dos docentes e da comunidade escolar.

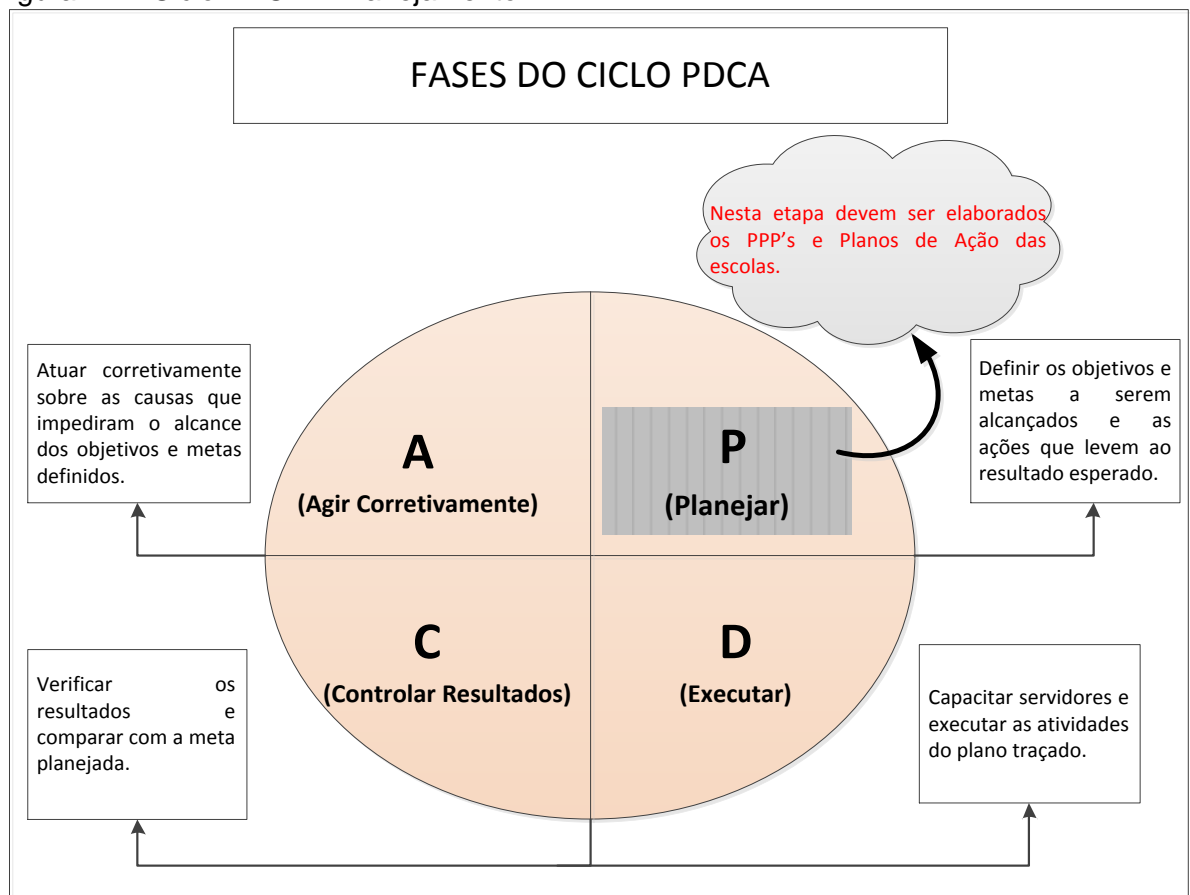
§2º O planejamento deve observar o diagnóstico da realidade socioeconômica e cultural da comunidade escolar, considerando os resultados do trabalho realizado e, em especial, do rendimento escolar, bem como os recursos humanos, materiais e financeiros da instituição educacional e da comunidade.

§3º A Proposta Pedagógica da instituição educacional de que trata este artigo **deverá ser submetida à respectiva Diretoria Regional de Ensino, com vistas à Subsecretaria de Gestão Pedagógica e Inclusão Educacional, para análise.** (grifou-se)

ensino, terão a incumbência de elaborar anualmente sua proposta pedagógica, com participação dos docentes e da comunidade escolar, a fim de direcionar a prática educativa da unidade escolar.

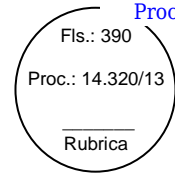
243. O planejamento, primeira fase do ciclo PDCA apresentado na Figura 14, deve observar os resultados anteriormente obtidos, em especial, o rendimento escolar, bem como os recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis.

Figura 14 - Ciclo PDCA – Planejamento.



244. Em geral, a elaboração e revisão dos PPP's ocorrem durante as semanas pedagógicas no início do ano letivo, mas não há normativo da Secretaria estabelecendo prazos para a elaboração.

245. Nesse contexto, verificou-se que o PPP e os demais instrumentos e ferramentas de planejamento não tem cumprido suas funções de forma efetiva, pouco colaborando para uma boa gestão escolar, em razão da existência de PPP's desatualizados; das falhas na orientação fornecida pela SEDF no processo de elaboração dos PPP's; da não utilização dos PPP's como ferramenta gerencial; do



baixo grau de alinhamento entre os PPP's e o planejamento governamental; do baixo grau de utilização de ferramentas informatizadas de gestão, a exemplo do PDE-Interativo, conforme evidências individualmente apontadas a seguir.

A. PPP's desatualizados, revisados e elaborados intempestivamente, enfraquecendo o processo de planejamento escolar.

246. *“Toda escola tem objetivos que deseja alcançar, metas a cumprir e sonhos a realizar. O conjunto dessas aspirações, bem como os meios para concretizá-las, é o que dá forma e vida ao chamado projeto político-pedagógico...”*³⁴

247. O PPP constitui-se em um instrumento de planejamento que reúne as ações, atividades e projetos educativos necessários ao processo de ensino e aprendizagem durante o ano letivo. Assim, faz-se necessário que sejam atualizados anualmente, antes do início do período escolar, para que cumpra o papel orientador da gestão escolar.

248. As entrevistas realizadas junto aos gestores das unidades escolares (PT nº 10) permitiu constatar que em 6 das 15 escolas visitadas os PPP's ainda estavam em processo de elaboração, ou seja, em pleno segundo semestre do ano letivo, 40% das unidades escolares entrevistadas ainda não possuíam seu documento orientador pedagógico finalizado ou atualizado.

249. Tal fato demonstra que nestas escolas a etapa de planejamento institucional não cumpre sua função estruturante e unificadora das ações educacionais a serem implementadas durante o ano letivo.

250. Dessa forma as escolas tem iniciado suas atividades (segunda etapa do ciclo PDCA) sem uma definição prévia e clara dos objetivos que pretendem atingir, das metas a serem cumpridas e das ações a serem implementadas.

251. Ressalta-se que a coordenação central também não mantém controle da data de atualização dos PPP's, tampouco cópia arquivada dos documentos para consulta.

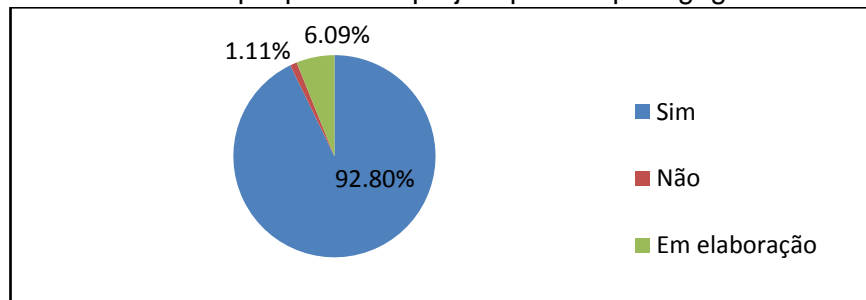
252. Os resultados da pesquisa de percepção (PT nº 04), realizada na segunda quinzena de agosto, indicam que cerca de 6% dos PPP's ainda estavam em fase de elaboração, corroborando a intempestividade no processo de planejamento da

³⁴ Revista Gestão Escolar, Edição 011, Dezembro 2010/Janeiro 2011. Disponível em <<http://gestaoescolar.abril.com.br/indice/011.shtml>>



gestão escolar. Ressalta-se apenas que o percentual é bastante inferior ao detectado nas entrevistas *in loco*. Ademais, aproximadamente 1% dos participantes informou sobre a inexistência de PPP na escola, situação inaceitável e ilegal.

Gráfico 24 - Escolas que possuem projeto político-pedagógico - Gestão(Q.2)



Fonte: PT nº 04

253. No tocante à periodicidade da revisão dos PPP's, verificou-se por meio das entrevistas, a fragmentação e não padronização, conforme tabela abaixo, demonstrando a inexistência de mecanismos pela Secretaria de Educação para que as unidades escolares mantenham seus PPP's atualizados e efetivamente utilizados.

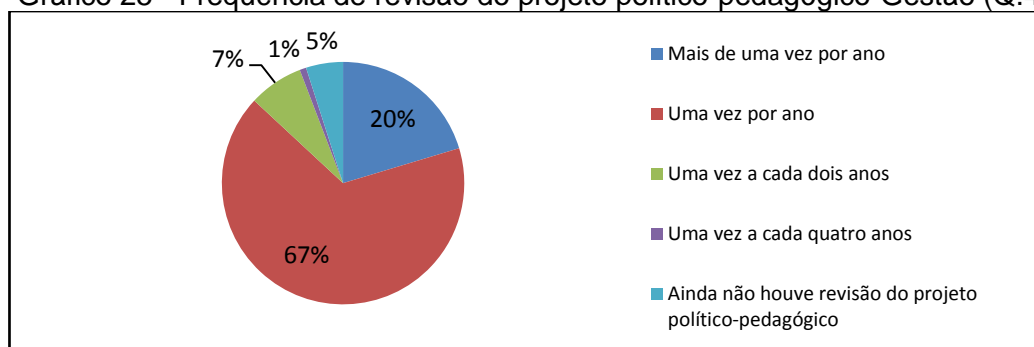
Tabela 20 – Periodicidade de Revisão dos PPP's

| Revisão dos PPP's - Entrevistas | | | | | | |
|---------------------------------|------------|-------|---------|-------------|-------------|----------------|
| Mensal | Trimestral | Anual | Bianual | Sob Demanda | Nova Gestão | Não informaram |
| 1 | 1 | 4 | 1 | 1 | 1 | 6 |

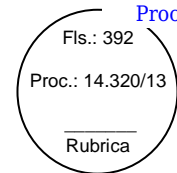
Fonte: PT nº 07

254. Por meio da pesquisa de percepção, 87% dos participantes informaram que o PPP é revisado, no mínimo, anualmente, resultado contraditório à realidade apurada nas entrevistas (40%). Por outro lado, importante destacar que 13% dos profissionais informaram que a revisão do PPP ainda não havia ocorrido ou que esta revisão ocorre a cada dois ou quatro anos.

Gráfico 25 - Frequência de revisão do projeto político-pedagógico-Gestão (Q.4)



Fonte: PT nº 04



255. Salienta-se que o Art. 55 do Regimento Escolar prevê que as escolas devem elaborar anualmente sua proposta pedagógica, todavia os fatos acima apontam que tal procedimento não tem ocorrido na prática, corroborando a apontada deficiência no processo de planejamento das escolas, que não se mostra atualizado.

B. PPP's com conteúdos incompletos, não se prestando como instrumento orientador da gestão escolar.

256. *“O PPP indica a direção a seguir não apenas para gestores e professores mas também funcionários, alunos e famílias. **Ele precisa ser completo o suficiente para não deixar dúvidas sobre essa rota.** Por ter tantas informações relevantes, o PPP se configura numa ferramenta de planejamento e avaliação que você e todos os membros das equipes gestoras e pedagógicas devem consultar a cada tomada de decisão.”³⁵*

257. Foi realizada análise documental de 20 (vinte) Projetos Políticos-Pedagógicos e de um Plano de Ação (PT nº 11)³⁶, escolhidos aleatoriamente e abrangendo escolas das quatorze regionais de ensino do DF.

258. Verificou-se que os PPP's não contêm grande parte dos elementos básicos que deveriam constar do documento, bem como não estão alinhados aos objetivos e metas do Plano Plurianual do GDF, dificultando o monitoramento do planejamento da escola.

259. Ainda foi constatado que apenas 25% dos PPP's analisados apresentam Plano de Ação (ou similar) estruturado, a saber:

- Três escolas possuem Plano de Ação estruturado para 2013: CEF Agrourbano Ipê; CEM 02 do Gama e CED 104 do Recanto das Emas.
- Duas escolas possuem Plano de Trabalho para 2013, contendo elementos de um plano de ação: CEM Paulo Freire e CED 07 de Ceilândia;

260. A avaliação dos conteúdos dos PPP's, objetivando aferir a existência ou não de elementos básicos, teve como parâmetro o art. 174 da Resolução nº 1/2012

³⁵ Revista Gestão Escolar, Edição 011, Dezembro 2010/Janeiro 2011. Disponível em <<http://gestaoescolar.abril.com.br/indice/011.shtml>>

³⁶ O CED do Lago não encaminhou PPP, apenas um Plano de Ação.



do Conselho de Educação do DF e indicações da literatura especializada³⁷, consistindo nos itens e subitens especificados na Tabela 21.

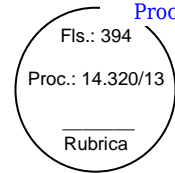
Tabela 21 – Itens e Subitens avaliados dos PPP's.

| Conteúdo dos PPP's | | |
|---|---|---|
| Itens Avaliados | Subitens | |
| Marco Referencial | Origem histórica (atos legais de funcionamento) | |
| | Missão e Objetivos institucionais | |
| | Público da escola (Comunidade Escolar) | |
| | Realidade desejada | |
| Diagnóstico da Realidade da Escola | Infraestrutura | |
| | Equipamentos | |
| | Corpo docente | |
| | Trabalho pedagógico | |
| | Gestão | |
| | Comunidade | |
| Proposta Curricular | Componente: Ciências da Natureza e Matemática | |
| | Componente: Ciências Humanas | |
| | Componente: Linguagem e Códigos | |
| | Parte Diversificada | |
| | Sistemática de Avaliação do Estudante | |
| | Abordagem metodológica | |
| | Recursos Didáticos | |
| Plano de Ação | Objetivos | |
| | Ações | |
| | Metas | |
| | Indicadores | |
| | Responsáveis | |
| | Prazos | |
| | Recursos Necessários (humanos, físicos e materiais) | |
| | | |
| Ações do PPP visam melhorar os seguintes indicadores/avaliações | Taxa de reprovação | |
| | Taxa de abandono ou evasão | |
| | Taxa de distorção idade-série | |
| | Desempenho no ENEM/Vestibulares/PAS | |
| | Desempenho no IDEB | |
| Alinhamento aos Objetivos e Metas do PPA 2012-2015 | Objetivo 003: Ampliar o atendimento dos jovens de 15 a 17 anos, consolidando modelo de currículo que estimule a permanência dos alunos no EM. | Ampliar para 75% o atendimento aos jovens de 15 a 17 anos; |
| | | Eliminar a defasagem idade/série |
| | Objetivo 007: Atender as demandas, da rede pública de ensino, referentes à Educação Física Escolar, Esporte e Lazer. | Ampliar para 23 unidades a oferta do Ensino Médio Regular Noturno integrado à educação profissional |
| | | Cobrir e ou/ reformar 65% das quadras poliesportivas da rede pública de ensino |
| | | Ampliar a participação das escolas públicas em 60% nos Jogos Escolares do Distrito Federal; |
| | | Implementar em 80% das escolas da rede pública os programas, projetos e ações: Diagnóstico da Educação Física, Educação Campeã nas escolas de ensino fundamental e médio, Programa de Formação Continuada |

Fonte: PT nº 12

261. A análise consistiu na leitura do conteúdo dos documentos objetivando

³⁷<http://gestaoescolar.abril.com.br/aprendizagem/projeto-politico-pedagogico-ppp-pratica-610995.shtml>
<http://gestaoescolar.abril.com.br/aprendizagem/7-elementos-essenciais-ao-ppp-610996.shtml>
Arquivo: PPP dimensões Metodológicas (/material sobre PPP)



aferir a existência dos elementos básicos acima relacionados, seguida da avaliação de cada subitem como: “atendido”, “parcialmente atendido”, “não atendido”, ou “não se aplica”.

262. Para cada um dos seis itens avaliados foi atribuída nota variando de 0 a 10, resultante do somatório da avaliação de cada subitem que compõe o tópico.

263. Ao final, foi calculada nota global para cada PPP obtida mediante somatório das notas auferidas em cada um dos itens (máximo de 60 pontos), seguida de multiplicação por fator de ajuste de forma a converter a nota para uma escala de pontuação cujo valor máximo obtido poderia ser de 100 pontos, objetivando proporcionar uma demonstração mais evidente dos resultados, consolidados na Tabela 22.

264. Destaca-se que cada item contribuiu de forma proporcional para a composição da nota final, sendo a análise consolidada sistematicamente por meio de *check list* padrão (PT nº 12) no qual constam o registro da avaliação, observações assinaladas e o cálculo das notas atribuídas.

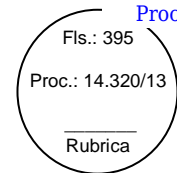
Tabela 22 – Avaliação dos conteúdos dos PPP's.

| CRE | ESCOLA | Avaliação Geral | Risco ³⁸ Auditoria |
|-----------------------|---------------------------------|-----------------|-------------------------------|
| Taguatinga | CEM Taguatinga Norte | 79,27 | 213,187 |
| Gama | CEM 02 do Gama | 71,90 | 349,116 |
| Recanto das Emas | CED 104 do Recanto das Emas | 68,68 | 353,032 |
| Planaltina | CEM 02 de Planaltina | 68,68 | 517,295 |
| Plano Piloto/Cruzeiro | CEM Paulo Freire | 66,48 | 323,686 |
| Brazlândia | CEM 01 de Brazlândia | 63,18 | 391,447 |
| Samambaia | CED 123 de Samambaia | 61,40 | 587,607 |
| Paranoá | CEM 01 do Paranoá | 56,18 | 414,408 |
| Núcleo Bandeirante | CEF Agrourbano Ipe Riacho Fundo | 54,52 | 382,135 |
| Taguatinga | CEM Ave Branca | 53,68 | 266,602 |
| Brazlândia | CED 03 de Brazlândia | 51,97 | 386,491 |
| Santa Maria | CEM 417 de Santa Maria | 48,68 | 394,304 |
| Ceilândia | CED 07 de Ceilândia | 44,05 | 524,714 |
| Gama | CEMI do Gama | 41,85 | 263,333 |
| Guará | CED 04 do Guará | 41,72 | 509,483 |
| Ceilândia | CEM 10 de Ceilândia | 40,17 | 412,054 |
| São Sebastião | CEM 01 São Sebastião | 38,70 | 386,647 |
| Sobradinho | CEM 01 de Sobradinho | 36,17 | 280,441 |
| Brazlândia | CED 02 de Brazlândia | 35,95 | 617,664 |
| Taguatinga | CED 04 de Taguatinga | 32,33 | 617,149 |
| Plano Piloto/Cruzeiro | CED do Lago ³⁹ | 10,48 | 413,961 |

Fonte PT nº 12

³⁸ Avaliado no PT nº 08

³⁹ Foi encaminhado e analisado apenas o Plano de Ação desta unidade escolar. Foi a única nota da Tabela 24 não utilizada para o cálculo da nota média da Avaliação Geral dos PPP's, apresentada na Tabela 25. Todavia para os cálculos constantes da Tabela 26 este documento foi considerado.



265. A Tabela 23 apresenta um sumário da avaliação geral dos vinte PPP's, permitindo concluir que 45% dos documentos analisados obtiveram nota inferior a 50 pontos, demonstrando que o conteúdo desses PPP's não contempla de forma satisfatória sequer a metade dos subitens avaliados.

Tabela – 23 – Resultado da Avaliação dos PPP's

| Item Avaliado | Nota Intervalo | Total de Escolas/ Percentual | | Nota Média |
|------------------------|----------------|------------------------------|-------|------------|
| Avaliação Geral do PPP | <= 50 | 9 | 45,0% | 52,78 |
| | <= 70 | 18 | 90,0% | |

Fonte: PT nº 12 e Tabela 22

266. Objetivando aferir a adequação do conteúdo dos PPP's aos elementos basilares da gestão escolar, alguns tópicos foram destacados para avaliação qualitativa, a saber: "Plano de Ação"; e "Alinhamento dos PPP's aos objetivos e metas do Plano Plurianual 2012-2015", cujos resultados específicos estão consolidados na Tabela 24:

Tabela – 24 – Resultado da Avaliação Específica

| Item Avaliado | Nota Intervalo | Total de Escolas/ Percentual | | Nota Média |
|----------------------|----------------|------------------------------|--------|------------|
| "Plano de Ação" | <= 5 | 14 | 66,7% | 4,15 |
| | <= 7 | 17 | 81,0% | |
| "Alinhamento ao PPA" | <= 5 | 20 | 95,2% | 2,18 |
| | <= 7 | 21 | 100,0% | |

Fonte: PT nº 12

267. No tópico "Plano de Ação" avaliou-se a presença de elementos essenciais ao planejamento, a saber: objetivos, ações, metas, indicadores, responsáveis, prazos e recursos necessários.

268. A análise indicou que os PPP's das escolas não cumprem o papel de planejamento, tendo em vista que 66,7% dos documentos analisados foram avaliados com uma nota inferior ou igual a 5 pontos (escala de 0 a 10) e a nota média obtida foi de 4,15 pontos.

269. Em geral os PPP's não apresentam Plano de Ação estruturado e sistematizado que compreenda o planejamento global da escola. Os elementos que compõem o Plano de Ação, quando existem, encontram-se dispersos ao longo do PPP ou são incluídos individualmente dentro de projetos ou ações específicas, impossibilitando uma análise global do planejamento da escola.

270. A deficiência do planejamento é corroborada pela constatação da



utilização indevida de termos relacionados aos “objetivos”, “metas” e “ações”. A título de exemplo, transcrevem-se trechos tratados nos PPP’s como ações ou metas, que na verdade expressam objetivos pretendidos por algumas escolas (PT nº 12):

- “*melhorar os índices de aprovação sem dependência*” (erroneamente usado como ação);
- “*reduzir os índices de repetência*” (erroneamente usado como meta);
- “*promover a sustentabilidade na escola*” (erroneamente usado como meta).

271. Ademais, foi comum a inexistência de metas quantificadas, bem como a falta de clareza na associação entre as diversas ações e projetos desenvolvidos nas escolas e o atingimento dos objetivos e metas propostos, e de como as ações podem influenciar e colaborar para a melhoria de resultados educacionais específicos.

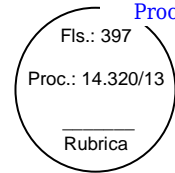
272. Portanto, os PPP’s não são estruturados de forma a conter informações claras que permitam a realização desta conexão lógica entre meios (ações/projetos) e fins (objetivos pretendidos, melhoria de indicadores educacionais e da qualidade do ensino-aprendizagem).

273. Outro ponto bastante evidente foi a ausência de um padrão de organização dos tópicos, ordenação lógica, formatação e estrutura de apresentação das informações dos PPP’s, evidenciando a ausência de um controle centralizado da qualidade de elaboração.

274. Em relação ao item “*Alinhamento dos PPP’s aos objetivos e metas do Plano Plurianual 2012-2015*”, a Tabela 24 aponta o pior resultado: nota média de apenas 2,18, e 20 PPP’s com nota inferior a 5.

275. O planejamento educacional proposto pela Secretaria de Educação deveria ser totalmente integrado com o planejamento das Unidades Escolares, consignando um alinhamento claro entre os PPP’s das escolas e os objetivos e metas previstos no Plano Distrital de Educação (e PNE), Plano Plurianual e PPP da rede.

276. Ressalta-se que, atualmente, tanto o Plano Nacional quanto o Plano Distrital de educação não estão vigentes, portanto, a definição de objetivos, metas e ações comuns e integradas ao planejamento central da Rede de Ensino Pública



pelas unidades escolares restou prejudicada.

277. Em vista desta realidade, o PPA 2012-2015 do Governo do Distrito Federal foi adotado como parâmetro para a verificação do alinhamento dos PPP's à política educacional da Secretaria de Educação, tendo em vista que o PPP da Rede não possui objetivos e metas especificados e quantificados.

278. Neste sentido, os seguintes objetivos estratégicos e metas definidos no PPA 2012-2015 foram destacados para fins de análise dos PPP's:

Tabela 25 – Alinhamento ao Conteúdo do PPA.

| Objetivo 003: Ampliar o atendimento dos jovens de 15 a 17 anos, consolidando modelo de currículo que estimule a permanência dos alunos no EM. | |
|--|--|
| Metas | M1 :Ampliar para 75% o atendimento aos jovens de 15 a 17 anos; |
| | M2: Eliminar a defasagem idade/série; |
| | M3: Ampliar para 23 unidades a oferta do Ensino Médio Regular Noturno integrado à educação profissional; |
| Objetivo 007: Atender às demandas, da rede pública de ensino, referentes à Educação Física Escolar, Esporte e Lazer. | |
| Metas | M4: Cobrir e ou/ reformar 65% das quadras poliesportivas da rede pública de ensino; |
| | M5: Ampliar a participação das escolas públicas em 60% nos Jogos Escolares do Distrito Federal; |
| | M6: Implementar em 80% das escolas da rede pública os programas, projetos e ações: Diagnóstico da Educação Física, Educação Campeã nas escolas de ensino fundamental e médio, Programa de Formação Continuada; |

Fonte: PPA GDF 2012-2015

279. Apurando-se as metas individualmente verificou-se que as metas M1 e M3 não foram constatadas em nenhum dos PPP's analisados. O panorama completo foi apurado da Tabela 26.

Tabela 26 – Análise do Alinhamento dos PPP's às metas do PPA.

| Metas | % de PPP's integralmente alinhados à Meta | % de PPP's parcialmente alinhados à Meta |
|--------------|--|---|
| M1 | 0,00% | 0,00% |
| M2 | 23,81% | 23,81% |
| M3 | 0,00% | 0,00% |
| M4 | 4,76% | 28,57% |
| M5 | 38,10% | 19,05% |
| M6 | 19,05% | 19,05% |

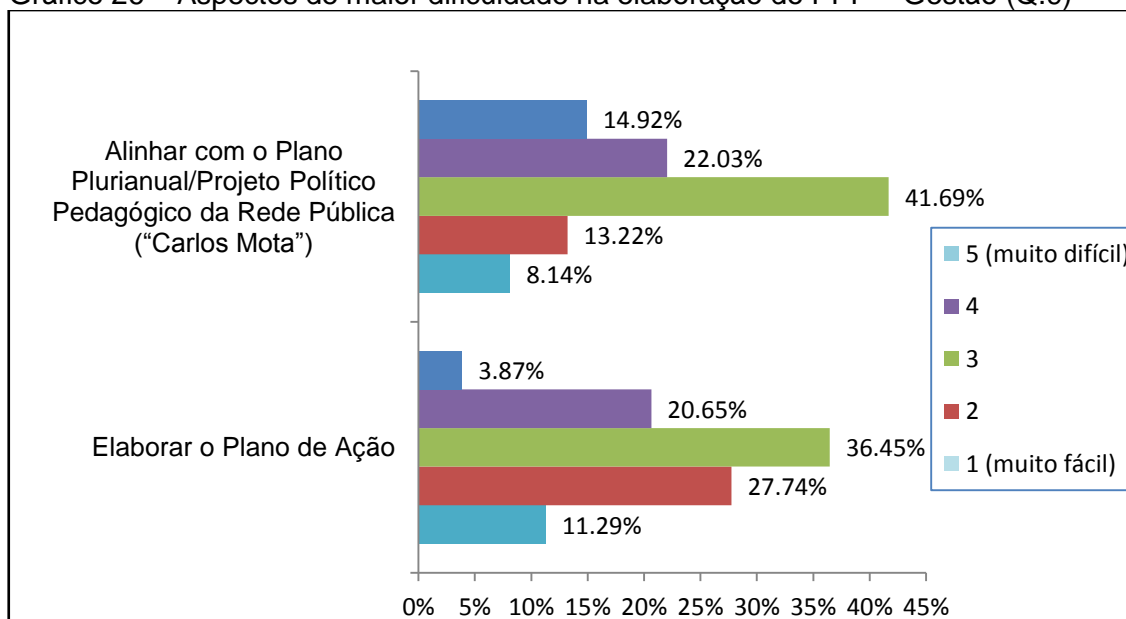
Fonte: PT nº 12

280. No tocante às respostas do questionário eletrônico (Gráfico 26) foi



constatado que realizar o alinhamento do PPP com o Plano Plurianual e com o PPP da rede pública foi o segundo fator em que os participantes encontram maior dificuldade durante o processo de elaboração dos PPP's. Cerca de 37% dos participantes mencionaram grande dificuldade em realizar este alinhamento, e cerca de 24% apontaram alta dificuldade na elaboração do Plano de Ação.

Gráfico 26 – Aspectos de maior dificuldade na elaboração do PPP – Gestão (Q.9)



Fonte: PT nº 04.

281. Considerando todos estes fatos, conclui-se que o conteúdo dos PPP's é incompleto, e em sua maioria, tais projetos não se prestam a ser um instrumento orientador da gestão escolar, pois não propiciam uma visão geral dos objetivos e metas a serem alcançados, além de não estarem alinhados aos objetivos e metas do PPA, e não serem estruturados de forma a permitir o monitoramento e avaliação dos resultados alcançados.

C. A autonomia financeira das escolas não tem sido garantida, dificultando a implementação do planejamento escolar e a elaboração de planejamentos futuros.

282. A estratégia adotada pela SEDF para conferir autonomia financeira às unidades escolares do Distrito Federal para financiamento do seu projeto político-pedagógico e implementação do planejamento anual denomina-se Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF).



283. Entretanto, a efetividade da descentralização administrativa e financeira das escolas tem sido prejudicada por dificuldades encontradas na execução e operacionalização do PDAF.

284. Constatou-se que o estabelecimento do programa não foi acompanhado de capacitação e orientação apropriada dos gestores, nem de recursos humanos suficientes para auxiliá-los na execução das atividades administrativas relacionadas, envolvendo: pesquisa de preços, busca de fornecedores e prestadores de serviços devidamente habilitados, realização de contratação, fiscalização, pagamento dos serviços, contabilização das receitas e despesas, bem como a prestação de contas.

285. As entrevistas realizadas (PT's nº 07 e 10) corroboram a constatação, tendo em vista que os gestores apontaram que o acúmulo destas atividades administrativas operacionais e a limitação de recursos humanos sobrecarregam bastante seu cotidiano, prejudicando a atuação do gestor em atividades gerenciais e pedagógicas.

286. A análise dos recursos do PDAF-2013 transferidos às escolas de ensino médio (PT nº 29) demonstrou que apenas 17,83% do valor total de R\$24.946.799,00, previsto na Portaria nº 147 de 19/06/2013, foram efetivamente repassados às escolas.

Tabela 27 – Análise PDAF 2013 nas Escolas de Ensino Médio

| PDAF 2013 - Escolas de Ensino Médio | |
|--|-------------------|
| Valor PDAF Autorizado - PORTARIA nº 147 de 19/06/13. | R\$ 24.946.799,00 |
| Valor Solicitado pelas Escolas. | R\$ 9.813.185,65 |
| Valor Repassado às Escolas. | R\$ 4.447.720,33 |
| Verba autorizada não repassada. | R\$ 20.499.078,67 |
| % da Verba aprovada efetivamente Repassada às escolas. | 17,83% |
| Verba solicitada e não repassada. | R\$ 5.365.465,32 |
| % da Verba solicitada efetivamente Repassada às escolas. | 45,32% |

Fonte: PT nº 29

287. Dentre as 86 unidades escolares de Ensino Médio somente 36 receberam, ainda que de forma parcial, recursos do PDAF 2013, sendo que apenas 3 escolas receberam valor superior a 50% da verba autorizada.

288. Outras 32 unidades escolares formalizaram a solicitação do repasse junto à SEDF, sendo que 3 não foram contempladas devido ao não cumprimento de



condições⁴⁰ previstas na Portaria supra, e 29 escolas não receberam recursos devido à insuficiência orçamentária da SEDF.

289. Levantamento realizado demonstra que o valor total do PDAF 2013 demandado pelas escolas à SEDF foi de R\$9.813.185,65, todavia R\$5.365.465,32 não foram descentralizados devido à inexistência de dotação orçamentária suficiente.

Tabela 28 – Situação das escolas de ensino médio – PDAF 2013.

| | Escolas Parcialmente Contempladas | Escolas não contempladas PDAF 2013 (Motivos) | | | Total |
|--------------|-----------------------------------|--|----------------------------|------------------------|-------|
| | | Não solicitaram | Não cumpriram as condições | Limitação Orçamentária | |
| Quantitativo | 36 | 18 | 3 | 29 | 86 |
| Percentual | 41,9% | 20,9% | 3,5% | 33,7% | 100% |

Fonte: PT nº 29

290. Verifica-se que o valor alocado originalmente na LOA 2013 para o programa de trabalho 12.122.6221.2387.0003, denominado “DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS PARA AS ESCOLAS DO DISTRITO FEDERAL-PDAF”, foi de apenas R\$20.704.684,00, não obstante, o valor total estipulado para ser descentralizado a todas as escolas da rede pública distrital fez a monta de R\$104.443.741,03, conforme Portaria nº 147/2013. Logo, a dotação orçamentária correspondia a apenas 19,8% do total definido para o programa.

291. Desta forma, a execução do planejamento escolar de 2013 foi bastante prejudicada, tendo em vista que as escolas definiram os projetos e atividades a serem realizados com base nos recursos financeiros previstos. No entanto, a SEDF não dispunha de recursos orçamentários suficientes para garantir a autonomia financeira das escolas e viabilizar a implementação do planejamento.

292. Assim, a indisponibilidade de recursos financeiros contribui para o enfraquecimento do processo de planejamento, além de gerar descrença na gestão pública e prejudicar o envolvimento da comunidade escolar, cuja participação já é incipiente, mas pode se intensificar devido à recorrência de situações similares.

⁴⁰ O recebimento da 1º cota do PDAF-2013 estava sujeito a condição prévia da escola ter comprovadamente executado no mínimo 70% dos recursos recebidos via PDAF – 2012, bem como para recebimento da 2º cota do PDAF-2013 faz-se necessário a utilização de 70% da 1º cota de 2013. (Portaria nº 147 de 19/06/13)

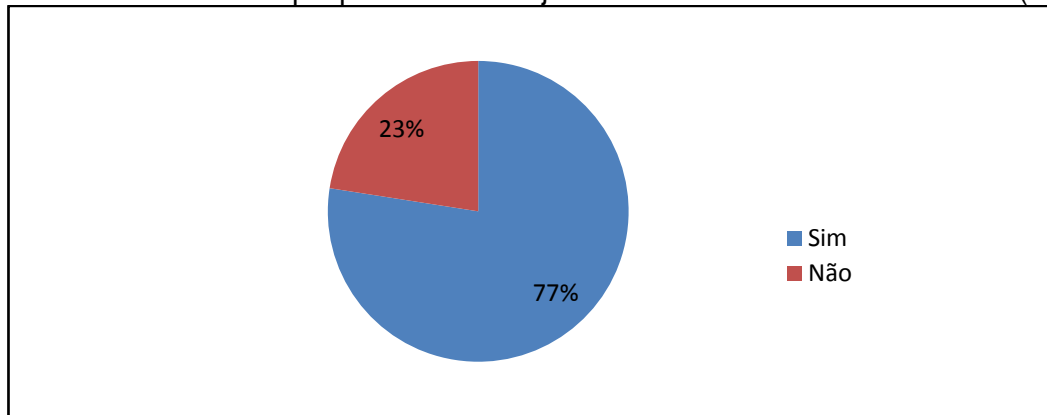


D. Desconhecimento pelos profissionais de educação do principal instrumento de planejamento das escolas.

293. Por meio do questionário eletrônico buscou-se identificar se as escolas possuem planejamento anual formalizado, quais são os instrumentos de planejamento utilizados, e qual seria o principal.

294. Conforme consta do Gráfico 27, apenas 77% dos participantes informaram que as unidades escolares possuem um planejamento anual formalizado, não obstante a elaboração do PPP ser obrigatória e teoricamente ser o instrumento que abarca o planejamento anual.

Gráfico 27 – Escolas que possuem Planejamento Anual formalizado - Gestão (Q. 12)



Fonte: PT nº 04

295. No tocante ao principal instrumento de planejamento utilizado pelas escolas, foram contabilizadas 252 respostas diferentes pelos 143 profissionais que acessaram a questão 14 do Questionário de Gestão, apurando-se mais de quarenta tipos de respostas diferentes. As mais frequentes foram consolidadas na Tabela 29:

Tabela 29 – Principal instrumento de Planejamento

| Principal Instrumento de Planejamento Anual | Total de Respostas |
|---|--------------------|
| PPP | 40 |
| Reuniões (comunidade escolar/coletivas/pedagógicas) | 21 |
| Currículo | 16 |
| Coordenação Pedagógica | 14 |
| Gestão Democrática | 13 |
| Outros | 12 |
| (vazio) | 11 |
| Atividades/Projetos extraclasse | 11 |
| Conselho de Classe | 10 |
| Cronograma/Calendário de Atividades | 10 |

Fonte: PT nº 13



296. Os dados acima permitem concluir que há um grande desconhecimento dos profissionais quanto ao planejamento escolar, ilustrado na dificuldade em se identificar os documentos que possam ser considerados como um instrumento de planejamento da gestão escolar, e, em especial, pela baixa identificação do PPP como principal ferramenta de direcionamento das ações das unidades escolares.

297. Verifica-se, ainda, que a Lei de Gestão Democrática prevê a elaboração pelas escolas de “Plano de Gestão” e de “Plano Administrativo”⁴¹, todavia estes instrumentos não foram mencionados pelos participantes. As entrevistas realizadas com os gestores de escolas permitiram constatar que tais instrumentos de fato não são elaborados, corroborando a fragilidade no planejamento da gestão escolar.

E. Baixo Grau de utilização da ferramenta de planejamento PDE-Interativo.

298. A ferramenta PDE-interativo⁴² é um importante instrumento de apoio à gestão escolar desenvolvido pelo Ministério da Educação, em parceria com as Secretarias de Educação, e está disponível desde 2012 para todas as escolas públicas cadastradas no Censo Escolar de 2012.

299. Trata-se de sistema informatizado construído com o objetivo de apoiar a gestão escolar, auxiliando a comunidade escolar a produzir um diagnóstico de sua realidade e a definir ações para aprimoramento da sua gestão e do processo de ensino e aprendizagem.

300. A equipe de auditoria realizou análise do grau de utilização da ferramenta PDE-Interativo como instrumento de apoio à gestão das escolas de Ensino Médio do Distrito Federal, tendo constatado um baixo grau de utilização da plataforma.

301. Quanto ao exercício de 2012, foi constatado que 47,7% das escolas preencheram um percentual inferior a 50% das informações solicitadas na ferramenta, conforme Tabela 30:

41 **Art. 5º** A autonomia administrativa das instituições educacionais, observada a legislação vigente, será garantida por: I – formulação, aprovação e implementação do **plano de gestão** da unidade escolar;

Art. 25. Compete ao Conselho Escolar, além de outras atribuições a serem definidas pelo Conselho de Educação do Distrito Federal: II – analisar, modificar e aprovar o **plano administrativo anual** elaborado pela direção da unidade escolar sobre a programação e a aplicação dos recursos necessários à manutenção e à conservação da escola;

42 <http://pdeinterativo.mec.gov.br/>

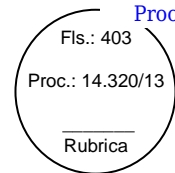


Tabela 30 – Utilização do PDE-Interativo⁴³

| | % Preenchimento | Quantitativo de Escolas | Percentual | Acumulado |
|-------------------------------------|------------------|-------------------------|---------------|---------------|
| Preenchimento PDE interativo | 0% | 6 | 6,98% | 6,98% |
| | 1% a 10% | 15 | 17,44% | 24,42% |
| | 11% a 30% | 6 | 6,98% | 31,40% |
| | 31% a 50% | 14 | 16,28% | 47,67% |
| | 51% a 70% | 7 | 8,14% | 55,81% |
| | 71% a 90% | 9 | 10,47% | 66,28% |
| | 90% a 100% | 29 | 33,72% | 100,00% |

Fonte: PT nº 22

302. A ferramenta está estruturada em quatro partes, a saber: (i) Identificação, para inserção de dados gerais acerca da equipe gestora e da escola; (ii) Primeiros Passos, fase preparatória da unidade escolar que precede ao processo de planejamento; (iii) Diagnóstico, momento onde a realidade da escola deve ser plenamente identificada e abordada, e por fim o (iv) Plano Geral, no qual a escola deverá pensar as ações com vistas a mitigar os problemas identificados na fase de Diagnóstico.

303. Avaliação específica da “aba” referente ao Plano Geral, fase de culminância do planejamento, constatou que apenas 43% das escolas preencheram a aba “*Grandes Desafios*”, que trata dos objetivos e metas para o exercício (exemplo: “*eleva o IDEB do Ensino Médio em 10% em dois anos*”).

304. Verificou-se, também, um baixo grau de registro das ações que permitirão o alcance dos objetivos, com os seguintes percentuais de preenchimento referentes a cada uma das dimensões existentes:

Tabela 31 – Preenchimento Plano Geral

| Dimensão | % Escolas que realizaram preenchimento das ações no PDE-interativo |
|----------------------------|--|
| Gestão | 14 % |
| Comunidade escolar | 22 % |
| Ensino e aprendizagem | 24 % |
| Infraestrutura | 26 % |
| Distorção e aproveitamento | 31 % |

Fonte: PT nº 22

⁴³ Dados levantados em 03/10/2013

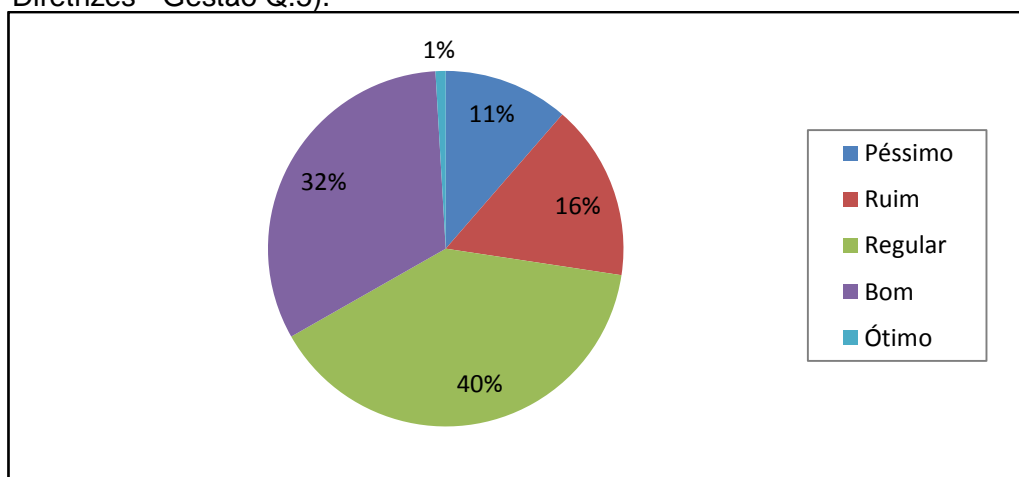


305. Os dados acima corroboram, mais uma vez, a fragilidade no planejamento da gestão escolar voltado para a melhoria da qualidade dos resultados do processo educacional. Não obstante a existência de ferramenta apropriada, as escolas a utilizam de forma incipiente.

F. Ausência de padronização e fragilidade no processo de orientação e controle da elaboração dos PPP's, bem como da utilização dos demais instrumentos de planejamento:

306. Por meio da pesquisa de percepção foi apontado que o apoio da SEDF na elaboração dos PPP's não foi bem avaliado pelos profissionais de educação, sendo constatado que 40 % julgou o referido apoio como "regular" e 27 % como "ruim ou péssimo".

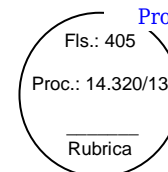
Gráfico 28 -- Avaliação do apoio da SEDF na elaboração dos PPP's – Orientações e Diretrizes - Gestão Q.5).



Fonte: PT nº 04

307. Em entrevistas realizadas nas CRE's (Roteiro PT nº 09) um dos tópicos abordados foi a sistemática adotada pelas regionais para a orientação das unidades escolares no processo de elaboração dos PPP's e demais instrumentos de planejamento, bem como os procedimentos utilizados para fins de avaliação e controle do conteúdo destes documentos.

308. Das quatro CRE's entrevistadas, três informaram possuir um documento orientador para auxiliar as escolas na elaboração do PPP. Todavia apenas as



GREB's⁴⁴ de Recanto das Emas (PT nº 17 – fls. 264 a 302) e de Taguatinga (PT nº 17 – fls. 54 a 73) o apresentaram.

309. Quanto ao processo de avaliação do conteúdo dos PPP's foi verificado que apenas duas regionais, Taguatinga (PT nº 17: fls. 126 a 129) e Recanto das Emas (PT nº 17 fls. 304 a 308 – Recanto das Emas), possuem ficha padrão ou roteiro próprio para avaliação objetiva dos PPP's. Já as demais GREB's não realizam avaliação de forma sistemática e objetiva.

310. Importante destacar a boa prática adotada pela CRE de Recanto das Emas que criou uma banca para avaliação dos PPP's (vide PT nº 17 – fl. 310), para quem os PPP's de cada escola seriam apresentados e submetidos a críticas, sendo também um espaço criado para compartilhamento de informações e propostas de ações dos gestores escolares. Após análise da banca e consolidação das críticas e sugestões os documentos foram devolvidos às escolas para os devidos ajustes.

311. Todavia foi verificado que os procedimentos de controle adotados pelas CRE's no tocante à orientação e avaliação da elaboração dos PPP's não seguem uma sistemática comum, não permitindo que todas as unidades escolares recebam orientação similar e que o conteúdo dos PPP's produzidos sejam também avaliados segundo os mesmos critérios.

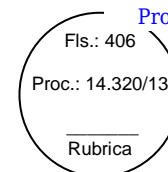
312. Desta forma, o conteúdo básico e a estruturação dos documentos variam bastante entre as unidades escolares, tendo em vista a diferença de orientação recebida pelos gestores escolares, e a profundidade da análise realizada no momento de avaliação do seu conteúdo pelas CRE's.

313. Foi constatado como prática comum entre as CRE's a não manutenção de cópia arquivada dos PPP's, sendo que o procedimento adotado, em geral, consiste no recebimento, avaliação e devolução dos PPP's para as escolas realizarem correções. Após corrigidos, os documentos são encaminhados à COEMED⁴⁵/SUBEB para avaliação no âmbito da Coordenação Central.

314. Todavia não foi encontrado registro das avaliações realizadas pelas GREB's, nem documentação contendo o feedback aos gestores referente aos pontos que necessitavam de melhorias e adaptações.

⁴⁴ GREB = Gerência Regional de Educação Básica

⁴⁵ COEMED – Coordenação de Ensino Médio



315. Importante salientar que no exercício de 2013 a conclusão (elaboração e atualização) dos PPP's foi vinculada ao curso de Gestão promovido pela EAPE⁴⁶, sendo o Trabalho de Conclusão do Curso dos gestores, cujo prazo para finalização era o final do mês de setembro.

316. Corroborando as informações já apresentadas quanto à intempestividade dos PPP's, foi detectado nas entrevistas realizadas nas CRE's que em meados de setembro a maioria das escolas ainda não havia entregado a versão final do PPP para análise das GREB's, portanto, várias escolas iniciaram o ano sem possuir este documento atualizado.

317. Quanto ao prazo para entrega dos PPP's, reafirmou-se que a SEDF não possui norma ou diretriz específica que obrigue e defina prazos rígidos para as escolas encaminharem e submeterem tais documentos à análise das GREB's.

318. As GREB's também não são dotadas de meios para realizar uma cobrança mais efetiva da elaboração e do envio tempestivo destes documentos pelas escolas. Os PPP's são solicitados, mas as unidades escolares nem sempre os encaminham a contento.

319. Quanto aos demais instrumentos de planejamento, foi informado que a avaliação do conteúdo das propostas de PROEMI (Programa de Ensino Médio Inovador) elaboradas pelas escolas não é realizada pelas GREB's, sendo analisadas de forma centralizada pela SUBEB⁴⁷.

320. Acerca do PROEMI⁴⁸ cabe destacar que, atualmente, apenas 31 escolas da rede pública do DF aderiram ao projeto, demonstrando a baixa utilização deste programa do Governo Federal pelas unidades escolares do DF.

321. No tocante ao PDE-Interativo, constatou-se que esta ferramenta de gestão ainda não está totalmente disseminada entre as CRE's. Algumas GREB's ainda estão tendo o primeiro contato com a ferramenta, portanto, não tem condições de orientar as escolas, e muito menos de realizar a avaliação, monitoramento ou acompanhamento das informações apresentadas, tendo em vista o pouco conhecimento técnico e operacional. Assim, a utilização da ferramenta não foi

⁴⁶ EAPE – Escola de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação.

⁴⁷ SUBEB – Subsecretaria de Educação Básica

⁴⁸ PROEMI – Programa Ensino Médio Inovador



adequadamente promovida, conforme resultados contidos na Tabelas 30 e 31.

322. Algumas CRE's realizam o acompanhamento contínuo deste preenchimento, todavia foi relatada a dificuldade para monitorar os Planos de Ação contidos no PDE-Interativo, tendo em vista que a plataforma não possui módulo ou campo específico para realização do monitoramento da execução do plano de ação no decorrer do ano letivo.

323. Ressalta-se que o preenchimento do PDE-Interativo é condição necessária para que as escolas possam aderir ao programa PROEMI e que apenas uma GREB afirmou que tem como objetivo induzir todas as escolas de Ensino Médio da regional a finalizarem o preenchimento das informações requeridas no PDE Interativo para fins de adesão ao PROEMI.

Causas

324. Inexistência de Plano Distrital de Educação.

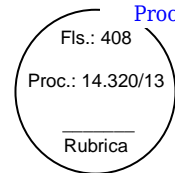
325. Inexistência de normativo regulamentando o processo de elaboração do PPP's, não havendo definição de prazos para sua construção, bem como do envio e tramitação dos documentos nas CRE's para fins de controle e avaliação. Também não há definição clara e detalhada dos elementos e das informações que devem constar obrigatoriamente dos PPP's.

326. Falta de definição pela SEDF de critérios objetivos para análise do conteúdo dos PPP's e para sua aprovação.

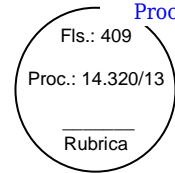
327. O documento norteador, PPP da rede (PPP Carlos Mota), embora trace diretrizes gerais, não é suficiente para orientar os gestores na construção dos PPP's. Portanto, há fragilidade/deficiência no processo de orientação dos gestores visando à adequada elaboração dos PPP's.

328. O apoio prestado pela SE/DF durante o processo de elaboração do PPP das escolas foi considerado pelos participantes dos questionários como: regular (40%), ruim (16%), péssimo (11%). (PT nº 04 – Questão nº 05).

329. A orientação fornecida pela SEDF foi, em geral, qualificada nas entrevistas como sem aplicabilidade prática e sem contribuição efetiva para o processo de elaboração dos PPP's.



330. As CRE's utilizam diferentes instrumentos de orientação e a Coordenação central não adota medida para replicar e divulgar boas práticas no processo de orientação e revisão.
331. Não existe um mapa de processos ou manual que regulamente e oriente os gestores escolares na elaboração do planejamento.
332. Não há sistemática da SEDF para a retenção e divulgação de boas práticas na elaboração dos PPP's.
333. Inexistência de avaliação do grau de qualidade dos PPP's por parte da Coordenação Central (ou por "Comitê de Controle de Qualidade"). Análise dos PPP's indicou diferenças significativas de conteúdo entre os documentos. (PT nº 12).
334. Não há projeto institucional objetivando a sensibilização e orientação dos gestores para elaboração do PPP. Foi constatado um baixo reconhecimento da importância do PPP como instrumento de planejamento no âmbito da comunidade escolar.
335. Baixo envolvimento da comunidade escolar no cotidiano da escola, principalmente no tocante às atividades de planejamento da gestão escolar, inclusive no que se refere à elaboração do PPP's e do Planejamento Anual, conforme percentuais verificados nos questionários eletrônicos: (61% dos profissionais afirmam que "mobilizar a comunidade escolar para participar na elaboração do PPP" é "difícil ou muito difícil". (PT nº 04 – Questão nº 9)
336. Multiplicidade de termos constantes da Lei de Gestão Democrática: "plano de gestão" (arts. 6º e 5º, I); "plano administrativo anual" (art. 25, II) ; "plano de trabalho" (art. 38, I); "projeto político-pedagógico" (art. 4º); gerando dificuldade na compreensão e no fortalecimento da função de planejamento, bem como a falta de definição clara do instrumento de Planejamento Anual que deve ser utilizado pelas unidades escolares.
337. Não entendimento claro dos gestores escolares do que consiste o PPP; excesso de atividades e de demandas da equipe gestora, não sendo priorizadas as atividades de planejamento.
338. A política de descentralização administrativa e financeira da gestão não



foi acompanhada de estrutura compatível, havendo carência de recursos humanos nas escolas para apoio às atividades administrativas e financeiras.

339. Deficiência na capacitação dos gestores escolares, sendo que o curso de gestão foi severamente criticado, no seu aspecto geral, e na parte relativa às orientações para elaboração do PPP foi considerado muito superficial e sem aplicabilidade prática.

340. Desconhecimento das ferramentas de gestão como o PDE-Interativo.

341. Existência de vários instrumentos de planejamento não integrados (Programas Federais e Distritais), com sobreposição de finalidades e gerando sobrecarga de trabalho aos gestores escolares.

Efeitos

342. Planejamento deficiente nas unidades escolares.

343. Indefinição quanto aos objetivos e metas a serem alcançadas, impossibilitando o monitoramento e avaliação dos resultados alcançados.

344. Falta de alinhamento do planejamento escolar com o planejamento da SEDF.

345. Falta de definição de prioridades nas ações das escolas e da SEDF, gerando comprometimento da qualidade do ensino e dificultando a melhoria do desempenho escolar dos alunos.

346. Má gestão dos recursos públicos e retrabalho, gerados pela solução individualizada de problemas sistêmicos, implicando a aquisição de produtos e contratação de serviços a preços mais elevados

347. Ineficiência na gestão, em face do enfrentamento isolado de problemas comuns e inexistência de ações coordenadas.

Considerações do Auditado

348. A SEDF, por meio da SUBEB/COEMED⁴⁹ manifestou-se sobre o achado em tela às fls. 237/239. Os principais pontos abordados estão sumarizados abaixo.

⁴⁹ Coordenação Central de Ensino Médio, vinculada à Subsecretaria de Ensino Básico.



349. Sob o ponto de vista pedagógico, a SEDF mencionou que o PPP é um documento dinâmico que deve priorizar o processo democrático de elaboração, podendo se estender por todo o ano letivo. No entanto, informou que reorganizou a dinâmica de trabalho da COEMED, estabelecendo rotinas de acompanhamento sistematizado da construção dos PPP's em toda rede pública de ensino, e fixando prazos para discussão, apresentação e entrega do documento final pelos gestores escolares.

350. Destacou ainda que o projeto piloto de orientação e acompanhamento dos PPP's desenvolvido pela CRE⁵⁰ de Recanto das Emas em 2013 está sendo ampliado para toda a rede através da publicação da Orientação Pedagógica do Projeto-Político-Pedagógico, e que o regimento interno da SEDF está em fase final de revisão, sendo um instrumento fundamental para a reorganização das atividades da SUBEB e demais subsecretarias.

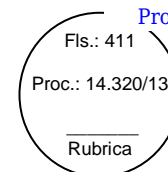
351. No tocante ao ProEmi (Programa Ensino Médio Inovador) foi informado que havia um limite de adesões ao programa, relacionados aos baixos índices educacionais. O programa era gerenciado até 2012 através do sistema SIMEC (Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle), passando a ser gerenciado pelo PDE-Interativo em 2013 (ferramenta de planejamento e gestão escolar disponibilizada para todas escolas públicas do Brasil), resultando na ampliação do limite de adesões de 31 (em 2012) para 51 (em 2013).

352. Também alegou que o papel da COEMED era auxiliar os gestores na construção dos Projetos de Reestruturação/Redesenho Curricular e avaliá-los pedagogicamente à luz dos documentos norteadores do MEC, do Currículo da SEDF e dos PPP's das unidades escolares, além de ter citado ações de sensibilização junto aos gestores escolares e CRE's/GREB's visando à adesão ao ProEmi. Ressalta-se que consta à fl. 253 um sumário das medidas planejadas pela SUPLAV⁵¹ em sinergia com a COEMED com vistas à disseminação e incentivo da adesão das unidades escolares ao referido programa.

353. No tocante ao baixo grau de utilização da ferramenta de planejamento do

⁵⁰ Coordenação Regional de Ensino

⁵¹ Subsecretaria de Planejamento, Acompanhamento e Avaliação Educacional.



PDE interativo, a SUPLAV arrazoou que realizou reuniões para apresentação da ferramenta aos responsáveis pelas GREB's⁵²/CRE's, bem como realizou levantamento e cálculo dos percentuais preenchidos pelas unidades escolares referentes a 2013, identificando queda no volume de adesão de escolas ao PDE e aferição de resultado semelhante ao apresentado pelo TCDF.

354. A SUPLAV avaliou que esta redução poderia ser decorrente das escolas que provavelmente haviam finalizado a elaboração do seu Plano de Ação, e, em sua maioria, completado o preenchimento no ano de 2012, sendo que no exercício de 2013 estavam implementando o Projeto inserido no PDE Interativo, entendendo ser factível que em 2013 as instituições não tenham acessado ou inserido seus dados no sistema, podendo ser uma justificativa para a redução do índice do percentual de preenchimento.

355. Informou ainda da alteração de nomenclatura do PDE Interativo para PDDE Interativo, e que a designação do PDE Escola será utilizada apenas para escolas com IDEB abaixo da média prevista pelo MEC.

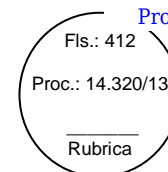
356. Apresentou plano de ações (fls. 252/253) delineado pela Gerência de Acompanhamento do Planejamento Estratégico/Núcleo de Acompanhamento do PDE Interativo para execução no ano de 2014, com o objetivo de atingir metas de qualidade, buscando elevar os índices de adesão das escolas da rede à ferramenta do PDDE Interativo.

357. Por fim apontou que houve reestruturação do Comitê do PDDE Interativo com representação de todos os programas vinculados ao sistema do MEC (com destaque para o PROEMI, representado pela COEMED), sendo realizada a primeira reunião em 05/11/2013.

Posicionamento da equipe de auditoria

358. A manifestação da SEDF referente às rotinas de acompanhamento e definição de prazos para a elaboração dos PPP's, demonstra que a Secretaria vem atuando no sentido de proporcionar melhorias no processo de planejamento da gestão escolar. (fls. 237)

⁵² Gerências Regionais de Educação Básica, vinculadas às Coordenações Regionais de Ensino.



359. Todavia não foi apresentada documentação que comprove com clareza a dinâmica atual de acompanhamento da construção dos PPP's, bem como quais foram os prazos definidos para entrega final destes documentos pelos gestores, de forma a induzir a construção tempestiva deste planejamento até o início do ano letivo. Também não foi indicado se e como a coordenação central, no âmbito da SUBEB, passou a controlar a atualização dos PPP's, e realizar cobranças junto aos gestores escolares em função de eventuais atrasos.

360. Além disso, não foi possível avaliar se o documento norteador indicado (ou algum normativo) contém definições claras quanto à: periodicidade de revisão dos PPP's; definições do conteúdo mínimo necessário e dos critérios de avaliação da sua qualidade; bem como qual o grau de coercibilidade e obrigatoriedade que este documento possui no tocante ao cumprimento das orientações e prazos pelos gestores.

361. Acerca das justificativas apresentadas pela SUPLAV sobre a baixa adesão e utilização do PDE – Interativo no exercício de 2013 (fls.242/244), verifica-se que a manifestação do gestor restringe-se ao campo das suposições, tendo em vista que não foi seguida de um relatório ou demonstrativo objetivo do percentual de unidades escolares que haviam realizado o preenchimento completo das informações no exercício de 2012, bem como do quantitativo de escolas que elaboraram o respectivo Plano de Ação para 2013 e também daquelas que o implementaram.

362. Assim os únicos dados objetivos referentes à utilização da referida ferramenta de planejamento são aqueles constatados e demonstrados pela equipe de auditoria no presente relatório. Resta claro ainda que no ano de 2013 as unidades escolares também deveriam ter realizado, mesmo que em momento posterior ao apurado pela equipe de auditoria (03/10/2013), o preenchimento de dados no PDE Interativo, principalmente do diagnóstico, com vistas à elaboração de novo Plano de Ação, a ser implementado em 2014, todavia isto também não foi demonstrado pela SEDF/SUPLAV.

363. No entanto, verifica-se que a SUPLAV incluiu em seu planejamento algumas medidas práticas com vistas a promover a disseminação do PDDE



Interativo como ferramenta de planejamento para as unidades escolares de ensino médio, conforme consta à fl. 252. Portanto, as proposições consignadas a seguir tem condão de fortalecer as iniciativas já em voga, visando a ampliação da utilização desta ferramenta como instrumento de auxílio ao planejamento da gestão escolar por todas unidades escolares da rede pública.

364. Constata-se também que não foram apresentadas justificativas específicas quanto aos seguintes pontos do relatório: “b) PPP’s com conteúdos incompletos, não se prestando como instrumento orientador da gestão escolar”; “c) A autonomia financeira das escolas não tem sido garantida, dificultando a implementação do planejamento escolar e a elaboração de planejamentos futuros”; “d) Desconhecimento pelos profissionais de educação do principal instrumento de planejamento das escolas”.

Proposições

365. Determinar à SEDF que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, adote as seguintes medidas, dando conhecimento ao Tribunal:

- Elabore normativo regulamentando a construção dos Projetos Políticos Pedagógicos (PPP’s) pelas unidades escolares, com o objetivo de fortalecer o processo de planejamento da gestão escolar, definindo objetivamente, no mínimo, os seguintes aspectos: prazos relacionados às fases de discussão, elaboração, revisão/atualização pelos gestores e comunidade escolar; conteúdo mínimo que deve compor o documento; padrão de organização, formatação e apresentação dos tópicos; atribuições e responsabilidades dos atores envolvidos; **(Sugestão IV.a)**
- Implante modelo sistemático e padronizado de avaliação e aprovação dos PPP’s, estabelecendo critérios objetivos de mensuração, bem como os prazos para análise e aprovação pelas CRE’s e Coordenação Central; **(Sugestão IV.b)**
- Discipline, no âmbito da SEDF, a finalidade, conteúdo, prazos e responsabilidades na elaboração dos instrumentos gerenciais de

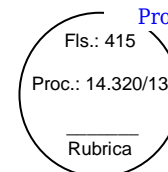


planejamento (“Plano de Gestão da unidade escolar”, “Plano administrativo anual”) previstos nos artigos 5º, 6º e 25 da Lei de Gestão Democrática (Lei Distrital nº 4.571/2012), a fim de garantir maior efetividade ao referido conteúdo normativo; **(Sugestão IV.c)**

- Elabore normativo dispoendo sobre a obrigatoriedade de elaboração pelas unidades escolares de Plano de Ação Anual, plenamente alinhado e integrado ao respectivo PPP da escola, que deverá conter os seguintes elementos gerenciais: definição de objetivos gerais e específicos, metas quantificáveis, utilização de indicadores para mensurar as metas, relação de ações, atividades e projetos a serem implementados para alcance de cada meta, previsão dos recursos humanos, materiais e financeiros necessários, estabelecimento de prazos e dos responsáveis pelas ações, projetos e atividades propostos; **(Sugestão IV.d)**
- Desenvolva mecanismo gerencial que garanta o alinhamento e integração do planejamento governamental (Plano Distrital de Educação, Plano Plurianual) e o planejamento elaborado pelas unidades escolares (PPP’s e Planos de Ação); **(Sugestão IV.e)**
- Reavalie a política de descentralização de recursos financeiros às unidades escolares, instrumentalizada pelo PDAF, examinando a viabilidade de priorizar a aquisição de materiais e serviços comuns de modo centralizado, para evitar a multiplicidade de esforços isolados na realização destas aquisições e contratações, com o objetivo de promover a vantajosidade econômica por meio da redução dos valores contratuais devido aos ganhos de escala, e, ainda, a eficiência administrativa, desonerando as atribuições dos gestores escolares; **(Sugestão IV.f)**

366. Recomendar à Secretaria de Educação que:

- promova ampla divulgação e disseminação aos gestores escolares da



ferramenta de gestão PDDE-Interativo⁵³, providenciando suporte e orientação técnica necessária e realizando o acompanhamento do grau de utilização, a fim de induzir e viabilizar o preenchimento completo dos dados nesta ferramenta pelas unidades escolares, de maneira que as funcionalidades existentes no sistema auxiliem a elaboração dos planos de ação, bem como para que as unidades escolares tenham acesso aos diversos programas federais do MEC, a exemplo do ProEmi; **(Sugestão VII.d)**

- estabeleça no âmbito das unidades escolares estrutura administrativa que possibilite a realização de um gerenciamento satisfatório dos recursos repassados através do PDAF, bem como garanta o repasse integral das verbas autorizadas em LOA para as unidades escolares em situação regular perante à SEDF. **(Sugestão VII.e)**

Benefícios Esperados

367. Melhoria do planejamento institucional das unidades escolares, definição clara dos objetivos e metas pretendidos e direcionamento das ações e dos recursos necessários para o seu cumprimento.

368. Ganho de qualidade no conteúdo dos PPP's, possibilitando que estes documentos deixem de ser obsoletos, sejam atualizados periodicamente e passem a conduzir de forma efetiva o trabalho desenvolvido nas unidades escolares.

369. Modernização da gestão escolar e alinhamento à política educacional da SEDF.

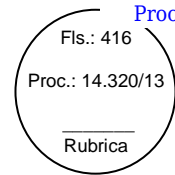
370. Possibilidade de adesão a programas federais desenvolvidos pelo MEC.

2.2.2 Achado 5 – Ineficácia da sistemática de apoio, monitoramento e avaliação dos PPP's e das atividades de Gestão Escolar.

Critério

371. A SEDF deve definir sistemática de monitoramento e avaliação da

⁵³ Nos anos de 2012 e 2013 denominava-se PDE – Interativo.



implementação dos PPP's e demais ações e projetos desenvolvidos pelas escolas, de forma a controlar os resultados de ensino e aprendizagem do ensino médio, bem como equalizar as atividades realizadas no âmbito das CRE's, resultando em uma robusta retroalimentação de informações (fundamento: boas práticas da administração pública gerencial).

372. A SEDF, na condição de órgão coordenador central da política educacional, deve prestar um efetivo auxílio e apoio às unidades escolares e de seus gestores, em busca da melhoria contínua da qualidade do ensino público.

373. Distribuição equitativa do quantitativo de coordenadores intermediários entre as Regionais de Ensino, a fim de que as atividades de apoio, monitoramento e acompanhamento das unidades escolares sejam eficazes.

374. A coordenação central deve dispor de informações gerenciais que permitam avaliar o ensino médio do DF, verificando o cumprimento de objetivos e metas educacionais propostos.

375. Cumprimento das competências estabelecidas para as CRE's (Coordenadores Intermediários) e SUBEB/COEMED (Coordenação Central de Ensino Médio) no Regimento Interno da SEDF, principalmente nos artigos 103, 159 e 160.

Análises e Evidências

376. O monitoramento e avaliação da execução dos PPP's das escolas, incluindo as ações e projetos planejados, são instrumentos gerenciais importantes para minimizar riscos e definir ações corretivas necessárias para o alcance das metas previstas.

377. Os procedimentos de monitoramento e avaliação (M&A) são ferramentas do processo de controle da gestão, de transparência e de *accountability* da ação pública, fazendo parte do ciclo gerencial "PDCA" (Figura 15), na medida em que objetiva verificar os resultados alcançados frente à meta esperada.

378. O monitoramento contínuo permite que a comunidade escolar tenha uma visão clara do nível de realização do projeto, com base no que foi planejado, e destaca as áreas que exigem atenção especial.

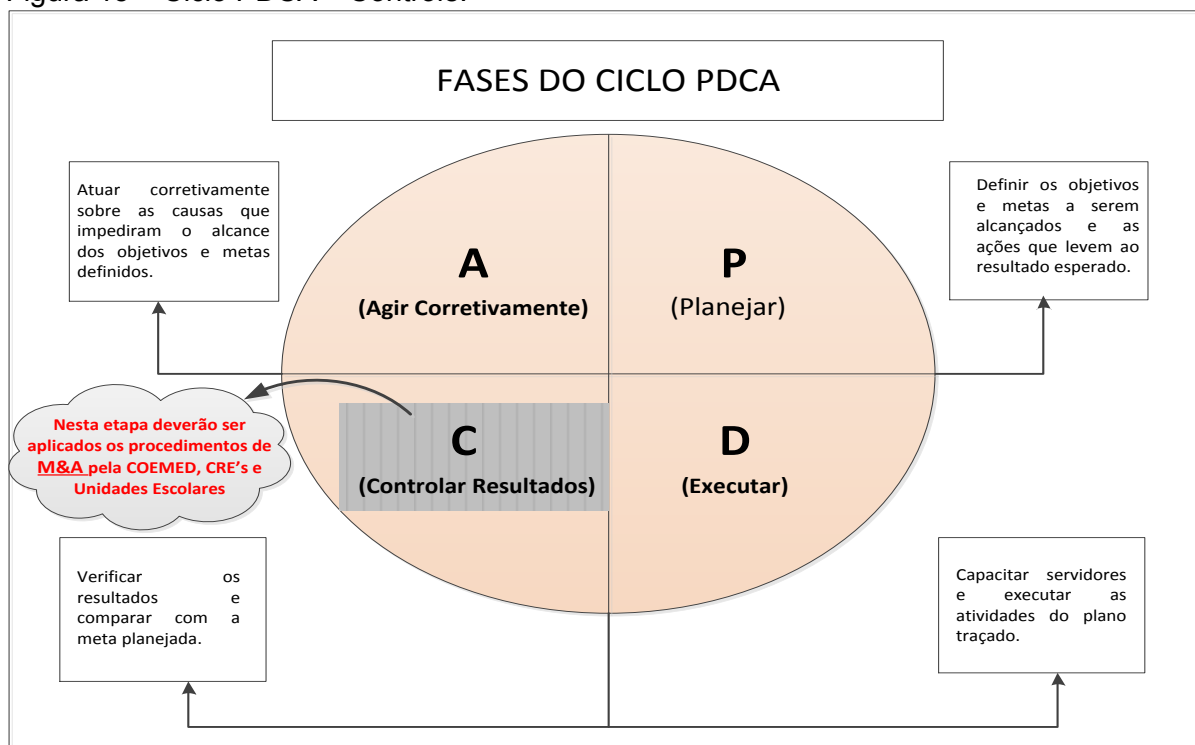


379. A avaliação dos PPP's permite conhecer os resultados alcançados e prover lições aprendidas como forma de melhorar as ações futuras, o planejamento e a tomada de decisão.

380. A prof. Maria das Graças Rua define⁵⁴ **avaliação** como o “*exame discreto de processos, produtos, qualidade, efeitos impactos, das ações realizadas. Pode ter periodicidade ou não. Exige análise em profundidade e relatórios analíticos e detalhados*”; e **monitoramento** como sendo o “*exame contínuo de processos, produtos, qualidade, efeitos, impactos, das ações realizadas. Exige periodicidade. Análise com a profundidade necessária e viável. Relatórios sintéticos.*”

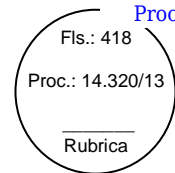
381. Os processos de avaliação e monitoramento são complementares. “O monitoramento permite descrever, qualificar e quantificar o cumprimento do plano de trabalho e a avaliação permite ver se esse cumprimento está conduzindo aos efeitos e impactos que são a razão de se desenvolver um plano, programa, projeto”⁵⁵

Figura 15 – Ciclo PDCA – Controle.



⁵⁴ Capacitação para desenvolvimento de metodologia de monitoramento e avaliação dos programas do Governo do Estado da Bahia. Salvador. 2011. Disponível em <<http://www.seplan.ba.gov.br/sepege_m&a/uploads/SEPLAN%20-%20Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20Capacita%C3%A7%C3%A3o%20T%C3%A9cnicos%201.pdf>>

⁵⁵ INDES, 2000 *apud* Apostila de Elaboração e Monitoramento de Projetos Públicos. Governo do Estado do Amazonas. Disponível em <<<http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/APOSTILA-ELABORACA-E-MONITORAMENTO-DE-PROJETOS-PUBLI%20COS.pdf>>>



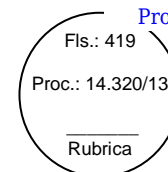
382. O PPP, por ser projeto que reúne propostas de ações concretas a executar durante determinado período de tempo, deve ser monitorado e avaliado, de modo a garantir a eficiência do gasto público, por isso destaca-se a sua importância:

A importância dos procedimentos de M&A reside no fato de ser um processo sistemático cujo produto (informação confiável, útil e qualificada) pode subsidiar o planejamento, a implementação das intervenções governamentais, suas reformulações e ajustes, decisões sobre a manutenção, correção ou interrupção do curso das ações e, até mesmo, sobre a priorização de esforços e alocação orçamentária. É um instrumento importante para a promoção da aprendizagem organizacional, para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão, para a transparência e accountability.⁵⁶

383. A título de exemplo, visando contextualizar as práticas gerenciais de monitoramento e avaliação a uma ação educacional específica, ilustra-se simplificada o seguinte caso hipotético:

- Fase 1 – Planejamento da escola CEM “Y” - Inclusão no PPP da seguinte Ação: Realização de aulas de reforço de matemática para 150 alunos, duas vezes por semana, durante o turno inverso, sob responsabilidade do Professor “J”. Meta: redução de 10% do índice de reprovação na disciplina;
- Fase 2a – Monitoramento pela CRE:
 - Realização de supervisões periódicas *in loco*, de forma amostral, para verificar a efetiva execução da ação;
 - Registro específico da ação supervisionada e manutenção do histórico das informações obtidas;
 - Identificação de distorções (execução X planejamento) e propostas de medidas corretivas
- Fase 2b – Monitoramento pela unidade escolar: Produção de relatórios gerenciais periódicos detalhados informando o quantitativo de aulas ministradas, o conteúdo ministrado, o quantitativo de alunos presentes, bem como a evolução do rendimento dos alunos participantes nas avaliações posteriores da disciplina.

⁵⁶ Monitorar a prática para aprimorar o que se aprende. Painel do IV Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília. 2011. Disponível em <<http://api.ning.com/files/meB-wZ0Uj2KyG453ZY1xi1b*oUuOXj2w8X1d-oK7B9mcYfF8IXubAmRk7A8q08-HQs1HmCgoahcEISMOsbQ3XnrRYISDJSPB/SistemasdeMA_IVConsad.pdf>>



- **Fase 3 – Avaliação da Ação pela CRE:** com base nos relatórios produzidos nas Fases 2a/2b deve-se avaliar periodicamente (semestral) os impactos da ação, verificando se a meta estabelecida foi alcançada. Em caso de eventual insucesso a CRE deve identificar as causas, contribuindo com a unidade escolar na solução dos problemas e dificuldades encontradas, sugerindo alternativas ou até mesmo intervindo diretamente em situações extraordinárias.

384. Nesse contexto, a fiscalização constatou que a SEDF não dispõe de mecanismo estruturado de monitoramento e avaliação da execução dos PPP's das escolas, seus projetos e ações, que permita a aferição dos resultados das metas e objetivos alcançados e, por conseguinte, não são produzidos relatórios gerenciais em nível de coordenação central e intermediária contemplando os impactos produzidos pelas ações educacionais, além dos recursos humanos não serem distribuídos conforme critério que garanta a simetria entre as regionais na composição das equipes de Coordenação Intermediária, impedindo a equidade das ações de monitoramento e avaliação das unidades escolares, conforme evidências a seguir.

A. Inexistência de sistemática de monitoramento e avaliação da gestão escolar pela Coordenação Central de Ensino Médio:

385. As competências da Coordenação Central do Ensino Médio (COEMED), subordinada à Subsecretaria de Ensino Básico (SUBEB), estão previstas no art. 103 do mencionado Regimento Interno:

II – planejar, orientar, acompanhar e avaliar os programas do Ensino Médio executados pelas instituições educacionais da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal;

III – planejar, orientar, acompanhar, monitorar e avaliar o cumprimento das Orientações Curriculares do Ensino Médio;

V – supervisionar a programação e o desenvolvimento das diretrizes curriculares do Ensino Médio;

X – desenvolver estratégias, orientar e acompanhar sua execução, para diminuir o abandono e evitar a repetência nas instituições educacionais do Ensino Médio;

XI – monitorar os índices de rendimento dos alunos das instituições educacionais do Ensino Médio;



XII – promover, orientar e acompanhar a discussão e a elaboração da proposta pedagógica das instituições educacionais de Ensino Médio, respeitando as especificidades de cada unidade escolar;

386. Nesse contexto, foram solicitadas à SEDF informações a respeito da sistemática utilizada para o monitoramento e avaliação da execução e implementação dos PPP's e planos de gestão das escolas, bem como relatórios de monitoramento e avaliação destes instrumentos de planejamento, e, também, os relatórios encaminhados aos diretores de escolas contendo resultados das ações de monitoramento, avaliação e as devidas orientações.

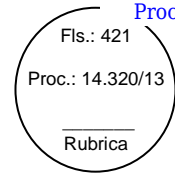
387. A COEMED informou (fl. 104,105/116 a 126 – Anexo I) que realiza reuniões técnicas quinzenais, desde o segundo semestre de 2012, com os Coordenadores Intermediários do Ensino Médio lotados nas Coordenações Regionais, com o objetivo de apresentar, elaborar de forma colaborativa, monitorar e avaliar a execução dos programas, projetos e ações pedagógicas do Ensino Médio, previstos no Plano de ação da COEMED, de forma a verificar os impactos produzidos nos indicadores educacionais.

388. A documentação enviada consiste apenas das convocações das reuniões realizadas pela COEMED com os Coordenadores Intermediários de Ensino Médio, mencionando os assuntos a serem tratados, predominantemente referentes à semestralidade, Prêmio Jovem Cientista, Currículo em Movimento.

389. De plano, verificou-se que a **coordenação central** não dispõe de sistemática para monitorar e avaliar os PPP's das escolas, que permita conhecer os resultados alcançados e melhorar as ações futuras. As mencionadas reuniões têm como objetivo tratar de temas previstos no plano de ação da coordenação central.

390. A COEMED não fez menção à produção de relatórios de monitoramento e avaliação solicitados, bem como não encaminhou nenhuma cópia desta documentação. A única menção a instrumentos de acompanhamento e avaliação refere-se à implementação da proposta de reestruturação curricular (Semestralidade).

391. Em vista dos fatos resta claro que a SUBEB/COEMED tem atuado de forma deficiente no processo de monitoramento e acompanhamento da elaboração e



implementação dos PPP's, não possuindo documento padronizado para fins de avaliação e controle do conteúdo dos PPP's produzidos pelas unidades escolares.

392. A SE/DF também não dispõe de estratégia e sistemática estruturada e unificada para que as CRE's realizem as atividades de monitoramento e avaliação da execução e implementação dos projetos, das ações e dos PPP's desenvolvidos pelas unidades escolares, ficando ao alvedrio de cada CRE a realização destas tarefas.

393. Constatou-se que não são produzidos relatórios gerenciais pela coordenação central, nem mesmo pelas coordenações regionais (CRE's) para fins deste monitoramento. Desta forma, o cumprimento das metas, raramente contidas nos PPP's, bem como a apreciação dos impactos produzidos pelas ações educacionais das escolas nos indicadores restam prejudicadas.

394. Ademais, as metas e objetivos gerais, traçados a nível distrital, não são monitoradas pela COEMED quanto ao seu cumprimento no âmbito das unidades escolares ou das CRE's.

395. Tal monitoramento não ocorre devido a inexistência na etapa anterior de planejamento do estabelecimento ou indicação de metas específicas a serem cumpridas por cada escola, de acordo com suas particularidades e resultados obtidos, ou para cada CRE.

396. Portanto, tanto nas instâncias locais (unidades escolares) quanto nas regionais (CRE's) não se vislumbra a necessidade ou desafio de alcance de resultados individualizados que coadunem para a melhoria dos indicadores educacionais do DF, bem como não são articuladas ações e esforços coordenados que auxiliem e contribuam para que as metas educacionais estabelecidas em nível estratégico pela Secretaria de Educação do Distrito Federal sejam efetivamente monitoradas e cumpridas.

B. Inexistência de sistemática padronizada para monitoramento e avaliação da gestão escolar pela Coordenação Intermediária:

397. Nos termos do art. 159 do Regimento da Secretaria de Educação, aprovado pelo Decreto nº 31.195/2009, as Coordenações Regionais de Ensino,



subordinadas diretamente à SUBEB, possuem, dentre outras, as seguintes competências:

II – acompanhar e avaliar as Propostas Pedagógicas das instituições educacionais, objetivando auxiliar na elaboração de estratégias pedagógicas que atendam às necessidades da comunidade escolar;

IV – monitorar e avaliar o ensino e a aprendizagem das instituições educacionais vinculadas;

V – coordenar, orientar e supervisionar as ações pedagógicas e administrativas, no âmbito das propostas pedagógicas das instituições educacionais em sua área de abrangência;

XVIII – coordenar e acompanhar as ações específicas dos Orientadores Pedagógicos;

XIV – acompanhar a implementação das estratégias interventivas para sanar os problemas de baixo rendimento, evasão escolar e repetência nas instituições educacionais vinculadas a DRE⁵⁷;

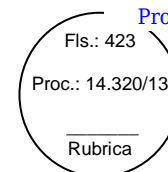
398. Com o objetivo de identificar como são realizadas as atividades de monitoramento e avaliação da implementação dos PPP's na esfera da **coordenação intermediária**, foram realizadas entrevistas (PT nº 09) em quatro das quatorze Coordenações Regionais de Ensino, a saber: Plano Piloto/Cruzeiro; Taguatinga; Recanto das Emas e Ceilândia. A consolidação das informações obtidas e a documentação coletada durante as entrevistas fazem parte dos PT's nºs 15 e 17, respectivamente.

399. Verificou-se que as coordenações intermediárias não atuam de forma harmônica, padronizada, e não possuem sistemática para a realização das atividades de monitoramento da execução dos PPP's, ações e projetos das escolas. Os mecanismos de controle não são institucionais, dependem da iniciativa e perfil do gerente, tornando-os frágeis, visto que não há garantia de continuidade.

400. A primeira dificuldade encontrada está relacionada ao fato das coordenações intermediárias **não** possuírem um levantamento completo e detalhado das ações e projetos previstos e em execução nas unidades escolares, além de não manterem arquivadas cópias dos PPP's das escolas a elas vinculadas.

401. Algumas coordenações mantêm ficha perfil das escolas com levantamento dos projetos e outros dados das escolas; outras mantêm relação dos

⁵⁷ Ressalta-se apenas que o Regimento Interno da SEDF encontra-se desatualizado, sendo que a denominação "DRE" era a nomenclatura anterior utilizada para as atuais CRE's (Coordenações Regionais de Ensino).



projetos conhecidos em visitas *in loco* e nos dias de reuniões de coordenação coletiva com as escolas; outras alegam que não possuem a relação completa pois não há encaminhamento das informações pelas unidades escolares.

402. Também foi informado que nem todas as ações e projetos desenvolvidos nas escolas são documentados e formalmente estruturados, dependendo de iniciativas particulares para sua implementação, o que as tornam incertas, uma vez que podem ocorrer mudanças da equipe gestora ou dos profissionais responsáveis diretamente pelos projetos.

403. A execução do PPP's, incluindo as demais ações e projetos das escolas, é acompanhada pela coordenação intermediária por meio de reuniões técnicas com os diretores (coordenações coletivas, fóruns e outros eventos) e visitas às escolas, que geralmente são comprovadas por ficha de registro das atividades verificadas durante a visita.

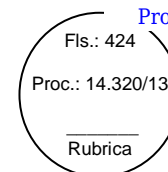
404. No entanto, cada coordenação realiza a atividade a sua maneira. Não há um documento padrão utilizado por todas as CRE's, dificultando a atividade de controle centralizado e produção de informações gerenciais.

405. Ademais, em regra, os encontros são registrados em atas, pouco funcionando como instrumento gerencial, visto que não há consolidação, tampouco tratamento de dados para se transformar em instrumento de auxílio à tomada de decisão.

406. Portanto, não há a prática nas GREB's de elaborar relatórios gerenciais e institucionais consolidando informações referentes à execução dos projetos, muito menos uma avaliação do cumprimento dos objetivos e metas definidos.

407. Ressalta-se que a inexistência de indicadores e metas em muitos dos PPP's e projetos desenvolvidos também compromete a atividade de monitoramento, além da inexistência de campo específico para esta atividade na plataforma do PDE-Interativo.

C. Insatisfação das Unidades Escolares quanto à qualidade das atividades de monitoramento, avaliação e supervisão/apoio realizado pelas CRE's:



408. Por meio das entrevistas realizadas com os gestores das unidades escolares, abrangendo escolas de dez das quatorze CRE's, com o fito de obter um panorama geral da realidade das atividades de apoio, monitoramento e avaliação desempenhadas pelas CRE's, verificou-se que há carência de pessoal nas CRE's para realizar as atividades de monitoramento, apoio e supervisão da implementação dos PPP's, especificamente nas escolas de ensino médio, tendo em vista a inconstância das atividades no decorrer do ano letivo. Ademais, foram apresentadas críticas à qualificação profissional dos servidores para a realização destas atividades.

409. Foi relatado que poucas CRE's atuam de forma próxima às unidades escolares, monitorando as ações/projetos/PPP's e oferecendo o apoio necessário. Todavia a maioria das escolas informou que as coordenações intermediárias não realizam o acompanhamento das ações específicas desenvolvidas nas escolas, sendo relatado também que o monitoramento é precário e informal.

410. Constatou-se, nas entrevistas, que não há disseminação e divulgação de boas práticas adotadas pelas escolas, de modo a proporcionar maior integração e padronização de procedimentos, bem como propiciar a multiplicação de projetos e iniciativas exitosas.

411. Quanto à avaliação realizada pela própria escola, verificou-se que há previsão de três dias no calendário escolar para a realização do "*Dia de Avaliação Pedagógica e Reunião com a Comunidade Escolar*", com o objetivo de promover a avaliação dos resultados alcançados e de discutir pontos fracos e oportunidades de melhoria com a comunidade escolar.

412. A primeira avaliação, realizada em 20/03/2013, objetivou a discussão de temas relacionados ao PPP da Rede e aos PPP's das escolas, conforme Circular nº 29/2013-SUBEB.

413. A segunda avaliação, realizada em 12/06/2013, teve como objetivo oportunizar aos estudantes e professores a oportunidade de verificar o que foi ou não ensinado e aprendido, e como se ensinou ou aprendeu, criando novos meios para uma educação de qualidade com foco em um ensino que resulte em aprendizagem efetiva, de acordo com a Circular nº 104/2013-SUBEB.



414. Ressalta-se que a SEDF apenas sugere os temas que serão discutidos pelas unidades escolares, cabendo às escolas a realização desta avaliação junto à comunidade escolar, de acordo com sua realidade e necessidade, por meio de instrumento de avaliação customizado por cada unidade escolar.

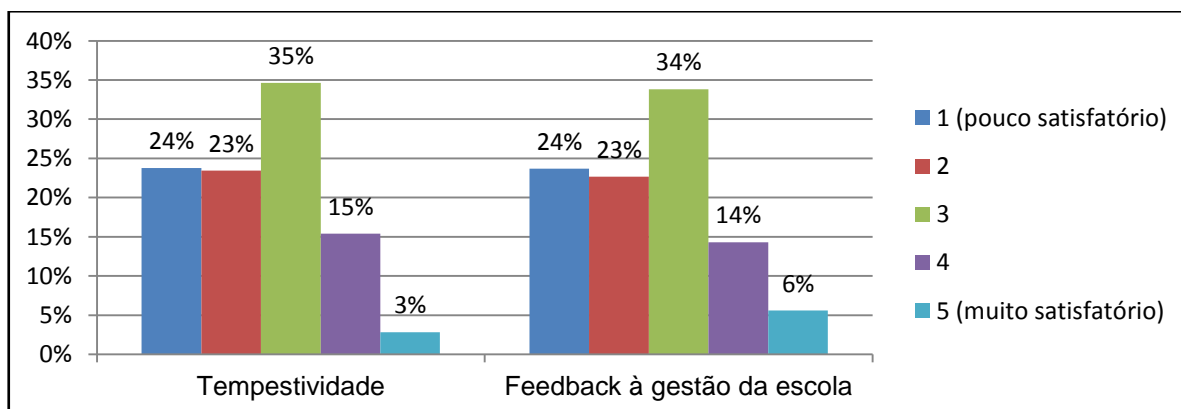
415. Assim, as CRE's encontram dificuldades para consolidar os resultados do Dia de Avaliação Pedagógica, em virtude da variedade de tópicos não comuns avaliados por cada unidade escolar, da não padronização dos instrumentos utilizados pelas escolas para coleta de informações e avaliação, e principalmente pela ausência de registros acerca das medidas efetivamente adotadas pelas escolas em decorrência dos eventos.

416. Assim, as informações extraídas do Dia de avaliação pouco se prestam como instrumento gerencial, ante a ausência de elementos objetivos de monitoramento e avaliação.

417. Os resultados dos questionários eletrônicos reforçam a fragilidade e insatisfação dos profissionais de educação em relação à sistemática de monitoramento e avaliação desenvolvida pelas CRE's.

418. Especificamente quanto ao monitoramento e avaliação dos PPP's, a pesquisa demonstrou um alto grau de insatisfação no tocante aos aspectos da "tempestividade" e do "feedback" da ação das CRE's às unidades escolares, que foram avaliados como satisfatórios, respectivamente, por apenas 18% e 20% dos participantes, conforme Gráfico 29:

Gráfico 29 – Avaliação das atividades de Monitoramento e Avaliação dos PPP's – Gestão (Q.22)

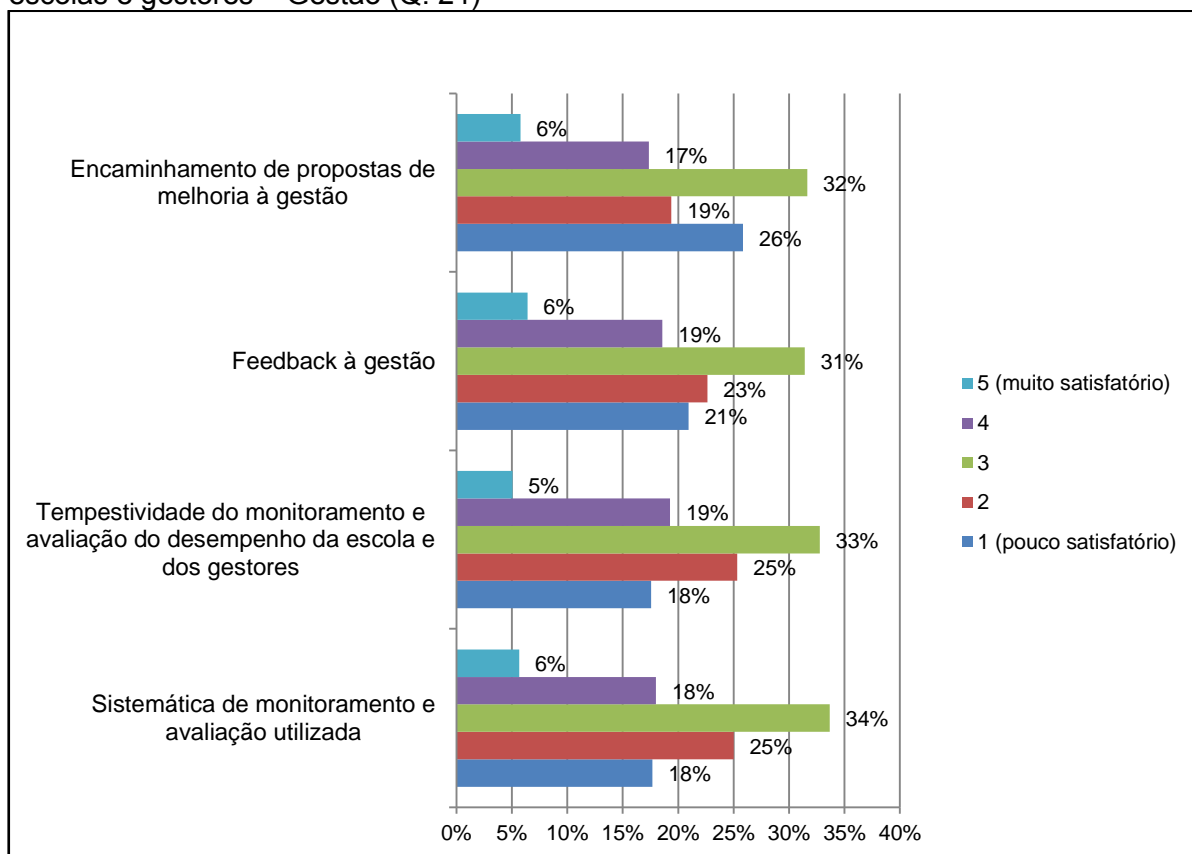




419. Acerca da avaliação da qualidade do monitoramento e avaliação da SEDF quanto ao desempenho das escolas e dos gestores escolares a pesquisa de percepção apresentou baixos níveis de satisfação, a saber:

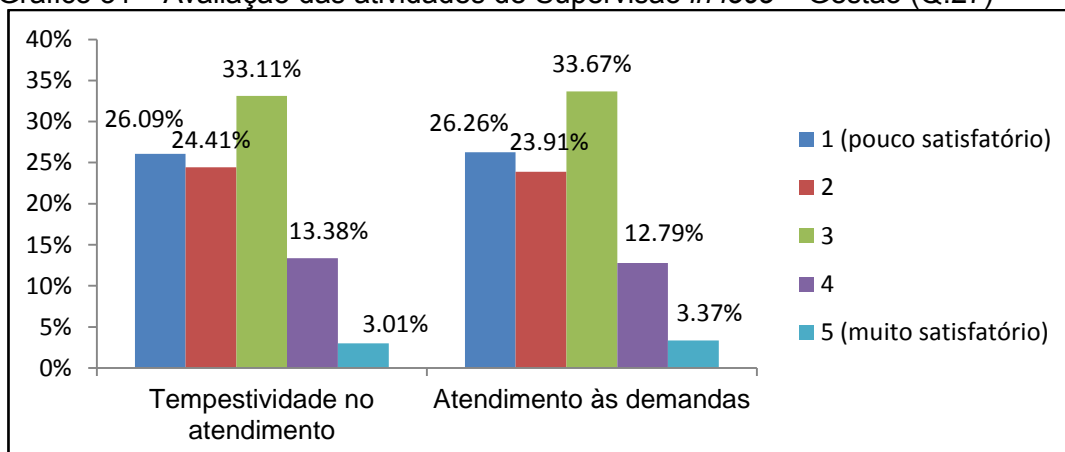
- Encaminhamento de propostas de melhoria à gestão: 23% (notas 4/5)
- *Feedback* à gestão: 25% (notas 4/5)
- Tempestividade: 24% (notas 4/5)
- Sistemática de monitoramento e avaliação utilizada: 24% (notas 4/5)

Gráfico 30 – Avaliação das atividades de monitoramento e avaliação do desempenho das escolas e gestores – Gestão (Q. 24)



Fonte: PT nº 04

420. Acerca das atividades de supervisão in loco também notou-se grande insatisfação dos gestores no que se refere à tempestividade e ao atendimento de demandas das unidades escolares pela SEDF.


 Gráfico 31 – Avaliação das atividades de Supervisão *in loco* – Gestão (Q.27)


Fonte: PT nº 04

D. Quantitativo de Coordenadores Intermediários não guarda proporção simétrica com o quantitativo de escolas de cada CRE's. (Falta de equidade)

421. Face às competências definidas em regimento interno para as CRE's e as divergências verificadas nas entrevistas realizadas nas regionais de ensino e unidades escolares, foram solicitadas informações referentes ao quantitativo de Coordenadores Intermediários lotados em cada Regional (CRE's/GREB's).

422. Foi constatado, por meio de análise acostada ao PT nº 16, que o quantitativo de profissionais lotados nas CRE's não guarda proporção simétrica com o número de Escolas de Ensino Médio de cada regional.

423. Em média, o quantitativo de escolas sob a responsabilidade de cada Coordenador Intermediário é de 3,19. Todavia existem seis CRE's (43%) cujo quantitativo médio de escolas por Coordenador Intermediário é superior à média.

424. Conforme disposto na Tabela 32 a seguir, as CRE's abaixo elencadas requerem maior atenção da SEDF:

- CRE do Plano Piloto/Cruzeiro: existem 10 escolas de Ensino Médio a serem acompanhadas pela GREB, todavia no período de março a outubro de 2013 havia apenas 1 Coordenador Intermediário lotado na Regional, sendo que o servidor estava afastado em razão de licença médica desde o mês de março, sendo nomeado outro apenas em 29/10/2013.



- As CRE's/GREB's de Brazlândia e do Núcleo Bandeirante: onde há 7 e 5 escolas de Ensino Médio, respectivamente, sob a responsabilidade de apenas um Coordenador Intermediário em cada uma delas.

425. Por outro lado, existem cinco CRE's em que a relação escola por Coordenador Intermediário é igual ou inferior a dois, a saber: Guará, Paranoá, Recanto das Emas, Santa Maria e São Sebastião.

Tabela 32 – Quantitativo Coordenadores Intermediários CRE's

| CRE | Total de Unidades Escolares | Situação Atual | | Total Coordenadores (2011 a 2013) |
|----------------------------|-----------------------------|------------------|-------------|-----------------------------------|
| | | Nº Coordenadores | Relação | |
| GREB/BRAZLÂNDIA | 7 | 1 | 7,00 | 4 |
| GREB CEILÂNDIA | 11 | 4 | 2,75 | 7 |
| GREB/GAMA | 7 | 2 | 3,50 | 4 |
| GREB/GUARÁ | 5 | 3 | 1,67 | 5 |
| GREB/NÚCLEO BANDEIRANTE | 5 | 1 | 5,00 | 1 |
| GREB/PARANOÁ | 3 | 2 | 1,50 | 2 |
| GREB PLANALTINA | 9 | 2 | 4,50 | 3 |
| GREB PLANO PILOTO/CRUZEIRO | 10 | 1 | 10,00 | 8 |
| GREB/RECANTO DAS EMAS | 4 | 2 | 2,00 | 4 |
| GREB SAMAMBAIA | 5 | 2 | 2,50 | 6 |
| GREB /SANTA MARIA | 4 | 2 | 2,00 | 5 |
| GREB/SÃO SEBASTIÃO | 2 | 1 | 2,00 | 3 |
| GREB/SOBRADINHO | 6 | 2 | 3,00 | 4 |
| GREB/TAGUATINGA | 8 | 2 | 4,00 | 6 |
| TOTAL | 86 | 27 | 3,19 | 62 |

Fonte – PT nº 16

Tabela 33 – Comparativo escolas por Coordenador Intermediário.

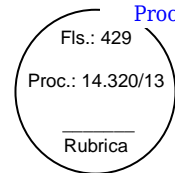
| Média de Escolas por Coordenador | 3,19 | |
|----------------------------------|------|-----|
| Nº GREB's Escolas/CI > Média | 6 | 43% |
| Nº GREB's Escolas/CI < Média | 8 | 57% |

Fonte – PT nº 16

426. Portanto, a SEDF não tem disponibilizado recursos humanos de forma equitativa entre as CRE's, prejudicando a atividade de monitoramento da gestão escolar.

Causas

427. Deficiência no processo de planejamento das unidades escolares, observada na fragilidade dos instrumentos de planejamento que, em geral, não



contêm informações essenciais à gestão escolar como: objetivos, metas e ações, prejudicando a realização do monitoramento, acompanhamento e avaliação do alcance dos resultados das escolas pelas CRE's e pela SUBEB/COEMED.

428. Fragilidade de comunicação e convergência entre as atividades desempenhadas pelas coordenações local, intermediária e central.

429. Rotatividade de coordenadores intermediários no Ensino Médio, provocando falta de continuidade dos trabalhos desenvolvidos.

430. Existência de regionais com elevado número de escolas para serem monitoradas e avaliadas.

431. Estrutura física e de recursos humanos das regionais é deficitária. Há regionais sem Coordenador Intermediário atuando na Etapa de Ensino Médio.

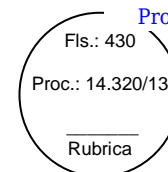
432. Inexistência de sistemática e de padronização de instrumentos de monitoramento e avaliação.

433. Baixa capacidade das regionais na produção de relatórios gerenciais e periódicos com vistas a agregar todas as ações desenvolvidas nas escolas e possibilitar a análise e avaliação do processo de ensino e aprendizagem, bem como da avaliação dos indicadores educacionais e dos projetos educacionais desenvolvidos.

434. Ausência de sistema integrado de gestão, que poderia otimizar o fluxo de informações e dinamizar a análise de indicadores de desempenho das escolas.

435. A estrutura fragmentada de funcionamento das CRE's dificulta a consolidação de informações, das demandas das escolas coletadas, bem como a tomada de decisão.

436. Das equipes que atuam no âmbito das regionais, apenas a GREB está diretamente vinculada à Coordenação Geral da CRE, sendo que as demais gerências estão subordinadas diretamente a Subsecretarias da Secretaria de Educação, dificultando o processo decisório, a definição de competências e a solução de demandas.



Efeitos

437. Não há garantia de que os objetivos e metas planejadas pelas unidades escolares sejam alcançados, nem que as ações previstas sejam realmente implementadas, resultando em comprometimento da qualidade do ensino.

438. Ausência de diagnóstico dos projetos durante o seu andamento, bem como da sua efetividade na melhoria do ensino.

439. Falhas na retroalimentação do processo de planejamento educacional.

440. Impossibilidade de mensuração do cumprimento dos objetivos e metas da SEDF, e de verificação dos motivos que contribuíram para o não alcance das metas definidas no planejamento da SEDF ou de identificação das unidades escolares onde intervenções pontuais sejam necessárias.

441. Ineficiência na gestão, frente ao enfrentamento isolado de problemas comuns.

442. Comprometimento da tomada de decisões, apuração dos resultados e correção de falhas.

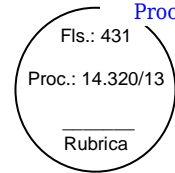
Considerações do Auditado

443. Quanto ao presente achado há diversas considerações pontuais apresentadas pela SUBEB e SUPLAV (fls.237/239 e 243/245).

444. A SUBEB informou que no tocante à orientação e acompanhamento da **execução** dos PPP's são realizadas reuniões quinzenais com as coordenações intermediárias (GREB's/CRE's), oferecendo formação continuada, incluindo trabalhos pedagógicos e procedimentos de ordem administrativa.

445. Acerca do quantitativo de adesões ao PROEMI, a COEMED/SUBEB pontuou que a ampliação demanda o desenvolvimento pelo MEC de mecanismo de acompanhamento e avaliação dos projetos na plataforma do PDE-Interativo.

446. A COEMED/SUBEB também discordou da conclusão de não haver disseminação e divulgação de boas práticas adotadas nas escolas, argumentando que algumas CRE's desenvolvem atividades para socialização de experiências exitosas junto às suas escolas, apontando fragilidade na amostra utilizada pela



auditoria neste ponto.

447. A SUPLAV informou acerca da realização de alterações na estrutura administrativa da SEDF, ocorridas em 14/04/2014, através do Decreto nº 35.333, e publicada no DODF de 15/04/2014 (pg's 19-22), por meio da qual todas as gerências e equipes foram vinculadas hierarquicamente às CRE's. A expectativa é que o novo formato organizacional equacione as disfunções apontadas, favorecendo o processo de articulação e execução das atividades pedagógicas, bem como administrativas.

448. No que se refere ao Dia de Avaliação Pedagógica a SUPLAV alegou que está analisando a possibilidade de organização de novo documento síntese para registro desta avaliação no ano de 2014, contendo indicadores a serem articulados nos três níveis da SEDF: local, intermediário e central.

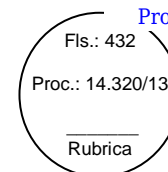
449. Relativamente ao apontamento sobre a inexistência de sistema integrado de gestão a SUPLAV informou que tal deficiência tende a ser equacionada com a implantação de sistema I-Educar, cujo formato e tecnologia superam o então vigente SGE-Sistema de Gestão Escolar, sinalizando um avanço significativo no sistema de informação da SEDF.

450. Por fim a SUPLAV informou da elaboração de proposta de um sistema de monitoramento central para acompanhar a elaboração e execução dos PPP's das escolas visando combater a incipiência da execução dos PPP's e dos projetos desenvolvidos pelas escolas e a não adoção de medidas corretivas.

Posicionamento da equipe de auditoria

451. Verifica-se que a manifestação do gestor foi bastante pontual e, na essência, não teve o condão de afastar a questão central retratada no presente Achado, qual seja, a ineficácia da sistemática de monitoramento e avaliação dos PPP's das atividades de gestão escolar.

452. Quanto à informação referente às reuniões quinzenais realizadas pela COEMED/SUBEB junto às GREB's/CRE's, nenhum ponto relevante foi acrescentado ao que já havia sido apurado no momento da fiscalização, portanto, as evidências e conclusões apontadas anteriormente no que se refere à inexistência de sistemática de monitoramento e avaliação dos PPP's, ações e projetos educacionais mantêm-se



válidas.

453. Acerca da demanda por melhorias no sistema do PDE interativo cabe destacar que esta ferramenta foi avaliada em auditoria realizada pelo TCU, cujo relatório foi juntado aos autos às fls. 264-298, contendo recomendação ao MEC (fls. 265v), no sentido de proporcionar a evolução das funcionalidades do sistema que possibilitem o registro e avaliação do monitoramento das ações do plano de ação da escola e o apoio à atividade de supervisão escolar.

454. Portanto, não caberia ao TCDF estabelecer proposições relativas ao sistema PDDE-Interativo, já que o órgão gestor é o MEC, sendo a SEDF apenas usuária do sistema. Ademais, o cumprimento pelo MEC das recomendações emanadas pelo TCU, proporcionaria grande melhoria na funcionalidade da ferramenta para fins de realização dos procedimentos de monitoramento e avaliação da execução dos planos de ação das unidades escolares pelas CRE's e pela COEMED.

455. No que se refere à discordância da SEDF acerca das evidências consignadas no relatório de auditoria relacionadas a não disseminação e divulgação de boas práticas adotadas nas escolas, há de se considerar que, embora algumas CRE's desenvolvam atividades para socialização de experiências entre as unidades escolares, não há uma sistematização e institucionalização deste processo de forma integral em toda rede de ensino, sendo realizado por meio de iniciativas pessoais e pontuais.

456. No tocante às alterações promovidas pela SEDF na estrutura administrativa da Secretaria por meio do Decreto nº 35.333 de 14/04/2014, constata-se que a fragmentação organizacional detectada na auditoria foi formalmente corrigida, já que todas as gerências regionais passaram a estar diretamente vinculadas à CRE.

457. Por fim, constata-se que a SUPLAV não apresentou propostas concretas acerca da modelagem de sistema para equacionar as deficiências no monitoramento da gestão escolar.



Proposições

458. Determinar à SEDF que implante mecanismo estruturado de monitoramento e avaliação da gestão escolar, principalmente no tocante à implementação dos PPP's e do Plano de Ação das escolas (ou similar), definindo as atividades e responsabilidades dos atores envolvidos e os relatórios a serem elaborados, de modo a garantir o acompanhamento das principais ações e projetos educacionais desenvolvidos pelas unidades escolares, do grau de cumprimento dos objetivos e metas inicialmente estabelecidos, e dos resultados dos indicadores de ensino e aprendizagem do ensino médio e de outras etapas da educação básica.

(Sugestão II.e)

459. Determinar à Secretaria de Estado de Educação, ainda, que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, elabore e encaminhe ao Tribunal Plano de Ação para implementação da determinação acima, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria. **(Sugestão III)**

460. Determinar à SEDF que, doravante, promova a distribuição equitativa, com base em critérios objetivos e isonômicos, do quantitativo de coordenadores intermediários lotados nas Coordenações Regionais de Ensino, alocando recursos humanos suficientes para garantir a eficaz atuação da Coordenação Intermediária do Ensino Médio. **(Sugestão V.c)**

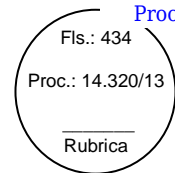
461. Recomendar à SEDF que implemente sistema informatizado e integrado de gestão escolar que permita a inserção dos instrumentos de planejamento, a realização de monitoramento, avaliação e acompanhamento dos resultados das ações, projetos educacionais, o cumprimento de objetivos e metas, bem como o registro de relatórios gerenciais; **(Sugestão VII.f)**

Benefícios Esperados

462. Permitir o devido controle da gestão através do acompanhamento do nível de implementação do planejamento, bem como a transparência e a *accountability*.

463. Subsidiar o planejamento futuro, minimizar os riscos e permitir a adoção de medidas corretivas para alcance dos objetivos e metas previstos.

464. Apuração dos resultados do processo de ensino e aprendizagem, bem



como uniformização das atividades realizadas pelas CRE's.

465. Otimização do fluxo de informações na SEDF e facilitação da produção de relatórios gerenciais e do acompanhamento de resultados.

466. Permitir o registro e o compartilhamento sistemático de projetos e ações educacionais que atingiram bons resultados e são reconhecidos como boas práticas passíveis de replicação na rede de ensino.

467. Possibilitar uma atuação mais sinérgica entre os diversos níveis de gestão (unidades escolares, CRE's e SUBEB).

2.2.3 Achado 6 – Inexistência de sistema de avaliação do desempenho da aprendizagem dos alunos e dos gestores das escolas.

Critério

468. Existência de mecanismos de avaliação objetiva e sistemática da qualidade da educação básica oferecida na rede de ensino público do DF.

469. Utilização dos resultados das avaliações para fins de planejamento das políticas públicas educacionais, formulação de estratégias, integração de ações conjuntas, bem como para definição de prioridades e tomada de decisões sobre o processo de ensino e aprendizagem no sentido de promover a melhoria dos padrões de qualidade da educação no DF.

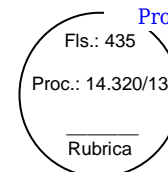
470. Boas práticas de PDCA, instrumento essencial no processo de gerenciamento educacional, permitindo a retroalimentação do processo de administração da política educacional.

Análises e Evidências

471. “Avaliar é o ato de diagnosticar uma experiência, tendo em vista reorientá-la para produzir o melhor resultado possível.”⁵⁸

472. A avaliação do sistema de ensino tem como finalidade conhecer a situação atual e orientar as políticas públicas educacionais, mediante formulação de estratégias e de integração de ações conjuntas e definição de prioridades sobre o

⁵⁸ LUCKESI, 2005, *apud* Projeto Político-Pedagógico Professor Carlos Mota. Brasília, 2012.



processo de ensino e aprendizagem, no sentido de promover a melhoria dos padrões de qualidade da educação.

473. Conforme informado na resposta à Nota de Auditoria nº 06 (Anexo I – fls. 105 a 107), a Secretaria de Educação não dispõe de um sistema permanente de avaliação do desempenho da rede de ensino.

474. A sistemática de monitoramento e avaliação das escolas, estudantes e gestores é feita com base no desempenho das escolas e estudantes em avaliações externas (ENEM, SAEB, PISA, Prova Brasil), bem como nas informações constantes do Educacenso e do SGE – Sistema de Gestão Eletrônico, tais como: índices de aprovação, reprovação, defasagem idade-série, abandono.

475. No entanto, tais dados não permitem avaliações tempestivas e completas, visto que os exames externos não são realizados anualmente e, em alguns casos, são amostrais, não exigindo a participação de todos os alunos⁵⁹. Ademais, é forçoso reconhecer que não há um indicador nacional de avaliação voltado para o ensino médio, tal como o IDEB, o que aponta, ainda mais, para a fragilidade de avaliação do sistema de ensino no DF.

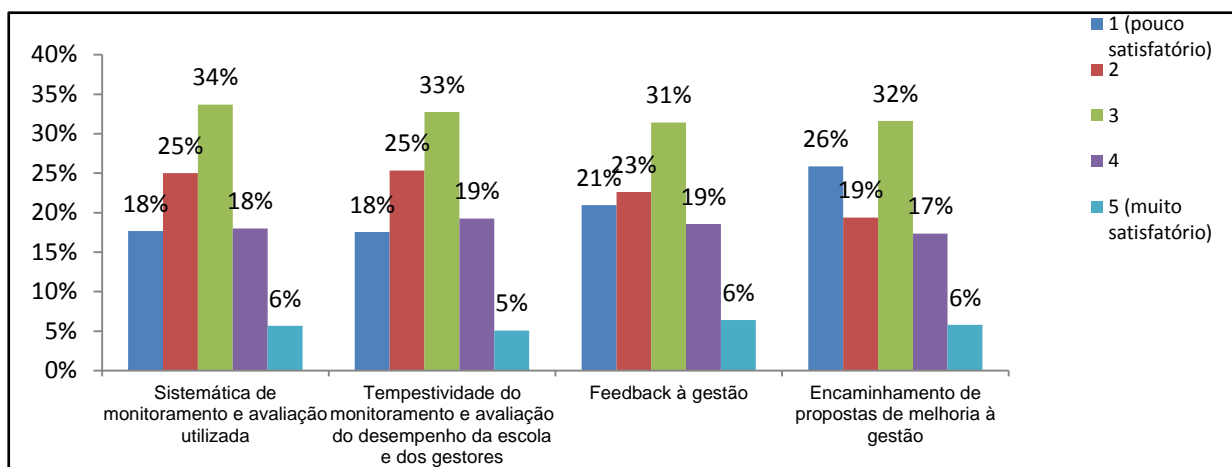
476. Não há no âmbito das coordenações central e intermediária o acompanhamento institucional do desempenho das escolas. A título de exemplo, ao término do 1º semestre letivo não houve avaliação consolidada do desempenho alcançado pelos alunos, de modo a propiciar um prognóstico da quantidade de alunos com risco de reprovação e permitir a adoção de medidas corretivas que auxiliem a redução do índice de reprovação.

477. A pesquisa de percepção indicou que aproximadamente 43% dos profissionais de educação consideram insatisfatórios a sistemática, tempestividade, feedback e propostas de melhoria que ocorre no processo de “monitoramento e avaliação da SEDF em relação ao desempenho da escola e de seus gestores”, conforme ilustra o gráfico a seguir:

⁵⁹ A título de exemplo, a Prova Brasil e SAEB, utilizados para cálculo do IDEB, não são aplicadas anualmente no Ensino Médio, tampouco para todos os alunos. Já o ENEM não é obrigatório.



Gráfico 32 – Avaliação do monitoramento e avaliação do desempenho da escola e dos gestores - Gestão (Q.24)



Fonte: PT nº 04.

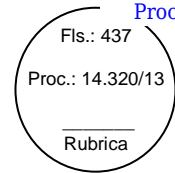
478. Importante registrar que dezesseis estados da federação mantêm sistemática de avaliação de desempenho por meio de sistema de avaliação externa, conforme consta na Tabela 34:

Tabela 34 – Avaliação nos Estados da Federação

| Estados | Sistema de Avaliação | Estados | Sistema de Avaliação |
|--------------------|----------------------|-------------------|----------------------|
| Acre | SEAPE | Minas Gerais | PROEB |
| Alagoas | AREAL | Paraíba | Avaliação Paraíba |
| Amazonas | SADEAM | Paraná | SAEP |
| Bahia | AVALIE | Pernambuco | SAEPE |
| Ceará | SPAECE | Piauí | SAEPI |
| Espírito Santo | PAEBES | Rio de Janeiro | SAERJ |
| Goiás | SAEGO | Rondônia | SAERO |
| Mato Grosso do Sul | SAEMS | Rio Grande do Sul | SAERS |

479. Acerca do assunto a SEDF informou que se encontra em desenvolvimento o “Sistema de Avaliação Educacional do Distrito Federal”, o qual possibilitará orientar as políticas públicas educacionais, bem como habilitar a realização de intervenções pedagógicas para a melhoria do processo de ensino-aprendizagem.

480. A avaliação acontecerá em três dimensões: desempenho escolar dos estudantes, desempenho das instituições educacionais e avaliação da rede pública de ensino. Os dados coletados comporão um índice de qualidade educacional do Sistema de Ensino do DF, fornecendo diagnósticos e sinalizando a evolução anual



da qualidade do ensino e aprendizagem.

481. Esta sistemática possibilitará um diagnóstico educacional de toda a rede de ensino, por estudante, turma, escola, coordenação regional, e, também, de todo o sistema educacional do DF. (Anexo I – fls. 105 a 107).

482. Portanto, o sistema de avaliação está em fase de desenvolvimento, com aplicação de teste piloto em duas escolas da rede: CEM Setor Leste e CEM Darcy Ribeiro.

Causas

483. Ausência de cultura de resultados na gestão das unidades escolares.

484. Resistência de professores a mecanismos institucionais de avaliação.

485. Pensamentos ideológicos, que interpretam a realização de avaliação como mercantilização do processo educacional, combinados com alegações de que a avaliação e o ranqueamento das escolas e dos alunos implicam discriminação no processo educacional.

Efeitos

486. Não mensuração do desempenho dos alunos, prejudicando o processo de planejamento educacional.

487. Inexistência de avaliação sistemática do desempenho dos profissionais de educação, inclusive dos gestores escolares, impossibilitando a detecção das lacunas de habilidades e competências para o exercício das respectivas funções.

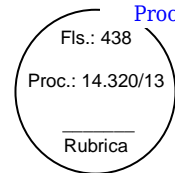
488. Ausência de avaliação qualitativa do processo de ensino e aprendizagem.

489. Inviabilidade de detecção tempestiva e objetiva de desvios na execução do planejamento e de propositura de ações corretivas devidamente direcionadas.

490. Impossibilidade de acompanhamento detalhado e objetivo da evolução dos resultados educacionais decorrentes das políticas públicas adotadas.

Considerações do Auditado

491. Quanto ao presente achado a SEDF informou através da Coordenação de Avaliação Educacional/SUPLAV que a implantação do Sistema Permanente de



Avaliação Educação do Distrito Federal (SIPAEDF) está em fase final de desenvolvimento e subsidiará os gestores na definição e encaminhamento das ações necessárias à correção das disfunções retratadas nos Achados 1, 2, 5, 6 e 10 (fls. 245).

Posicionamento da equipe de auditoria

492. A implantação de um sistema de avaliação é suficiente para ratificar a pertinência do presente Achado. Embora a SEDF tenha manifestado que a implantação do SIPAEDF esteja em fase final de desenvolvimento, não foi apresentado um cronograma de implantação, nem estabelecida uma data limite para a conclusão do desenvolvimento deste sistema de avaliação, bem como não foram apresentados detalhes adicionais sobre as funcionalidades do sistema.

Proposições

493. Determinar à SEDF que implante um sistema de avaliação da qualidade da educação básica na rede de ensino público do DF, englobando o desempenho escolar dos estudantes, das unidades educacionais e da rede pública de ensino.

(Sugestão II.f)

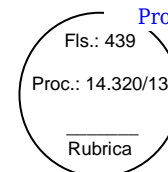
494. Determinar à Secretaria de Estado de Educação, ainda, que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, elabore e encaminhe ao Tribunal Plano de Ação para implementação da determinação acima, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria. **(Sugestão III)**

Benefícios Esperados

495. Mensuração quantitativa e qualitativa sistemática da evolução do processo de ensino aprendizagem e da qualidade da educação no DF sob a ótica do desempenho dos alunos, das instituições educacionais e da rede pública.

496. Diagnóstico das principais fragilidades, possibilitando a retroalimentação e o direcionamento do planejamento das políticas educacionais, bem assim a formulação de estratégias e de ações conjuntas integradas.

497. Definição objetiva das prioridades governamentais e da tomada de decisões no sentido de promover a melhoria dos padrões de qualidade da educação no DF.



2.2.4 Achado 7 – Baixa participação social na gestão democrática da rede pública de ensino, inadequação da composição dos Conselhos Escolares e incipiência de sua atuação.

Critério

498. A comunidade escolar deve estar envolvida, mobilizada e atuante no processo de elaboração e implementação dos PPP's das escolas.⁶⁰

499. Cada sistema de ensino deve definir as normas de participação das comunidades escolar e local na gestão democrática, materializada principalmente por meio de órgãos colegiados como o conselho escolar ou equivalentes.⁶¹

500. Composição dos Conselhos Escolares deve atender aos critérios objetivos definidos no Art. 24 (parágrafo único) e Anexo Único da Lei de Gestão Democrática, com participação de todos os segmentos da comunidade escolar.

501. Cumprimento das atribuições concedidas ao Conselho Escolar por meio do Art. 25 da Lei Distrital nº 4.751/12.

502. Regular funcionamento do Conselho Escolar por meio de reuniões ordinárias de periodicidade mensal e com a presença da maioria de seus membros.⁶²

503. Implementação de ações relacionadas ao Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.

Análises e Evidências

504. A gestão democrática está definida no art. 3º, inciso VIII, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação como princípio da educação nacional.

505. A participação de todos os segmentos da comunidade escolar na definição e na implementação de decisões pedagógicas, administrativas e financeiras é essencial para a construção de uma gestão efetivamente democrática, principalmente no sentido de cooperar para a garantia de que a autonomia das unidades escolares realmente beneficie a população.

⁶⁰ Fundamento legal: Lei de Gestão Democrática e art. 13, inciso I, da LDB.

⁶¹ Fundamento Legal: Art. 2º da Lei Distrital nº 4.751/12 e Art. 14 da LDB.

⁶² Fundamento legal: Art. 31 da Lei 4.751/12.



506. No âmbito do Distrito Federal, esta participação é um dos princípios da gestão democrática, prefigurado no Art. 2º da Lei Distrital nº 4.751/12.

507. O PPP da Rede Pública de Ensino⁶³, documento referência para a elaboração coletiva dos PPPs das escolas, apresenta a seguinte diretriz no tocante à participação social:

“Não se constrói uma gestão democrática com partícipes passivos. [...] Dessa forma, a gestão democrática, oferece voz e vez aos mais diferentes atores sociais, especialmente na construção de um PPP como espaço privilegiado para instaurar mecanismos e processo permanentes de reflexão e discussão da organização do trabalho pedagógico da escola, na busca de alternativas viáveis à efetivação de sua intencionalidade, sempre na busca da qualidade social da educação.”

508. Acerca do envolvimento da comunidade no processo de gestão escolar, a fiscalização constatou que a gestão democrática ainda é um processo incipiente, uma vez que há baixa participação social na elaboração e construção dos PPP's das escolas; a composição dos conselhos escolares possui baixo grau de aderência aos critérios previstos em norma; as reuniões do Conselho Escolar não são representativas, ocorrendo com baixo quórum de membros e descumprindo a periodicidade estabelecida na Lei de Gestão Democrática, conforme evidências apontadas a seguir.

A. Baixa participação social na construção do PPP e na gestão escolar:

509. Os resultados das entrevistas⁶⁴ realizadas com os diretores de escolas indicam que há no cotidiano escolar uma falta de protagonismo dos professores, atores essenciais para a construção dos PPP's, que atuam com indiferença na construção coletiva da gestão escolar, sendo relatados diversos casos de resistência dos professores em participar das discussões.

510. Quanto ao segmento de pais e responsáveis, a participação é generalizadamente incipiente e o percentual de indivíduos envolvidos na construção da gestão democrática é muito baixo. Inclusive foi relatado pelos gestores das

⁶³ Secretaria de Educação do DF. Projeto Político-Pedagógico Professor Carlos Mota. 2012. Pg. 67

⁶⁴ Conforme destacado no Achado 4, no tocante à participação dos diversos segmentos no processo de elaboração dos PPP's, os gestores das escolas relataram a baixa participação dos Pais/Responsáveis, a falta de protagonismo e resistência na participação dos professores, envolvimento não sistemático dos alunos, além da participação ocasional do Conselho Escolar e do segmento dos servidores da carreira assistência.



escolas que também há um baixo envolvimento dos pais no acompanhamento da vida estudantil dos filhos, fenômeno agravado na etapa do Ensino Médio.

511. Em apenas quatro das quinze entrevistas realizadas foi informado que as escolas têm buscado alternativas para ampliar esta participação, obtendo-se informações relevantes dos pais de forma indireta através das reuniões de conselho de classe bimestrais ou no dia de Avaliação Pedagógica.

512. A participação dos alunos foi mencionada por nove escolas. O envolvimento deste segmento ocorre por meio de estratégias variadas: reuniões de “pré-conselho de classe”, questionários de avaliação institucional, envolvimento de alguns alunos mais interessados (representantes de turmas e de grêmios estudantis).

513. Todavia as escolas não dispõem de instrumentos padronizados para coleta de opiniões/impressões e sugestões dos alunos, tampouco há normativo no âmbito da Secretaria disciplinando o processo, fazendo com que a consulta aos alunos dependa de iniciativas individuais da equipe gestora de cada escola.

514. Dentre as escolas entrevistadas apenas duas (CEM Setor Oeste e CEM Taguatinga Norte) revelaram que a gestão democrática realmente funcionava, havendo grande participação e envolvimento dos pais, bem como integração de toda comunidade escolar.

515. Ressalta-se que as escolas mencionadas estão entre as que possuem os melhores resultados em avaliações externas (ENEM, Aprovação em Vestibulares) e os menores índices de distorção idade-série, sendo que no ranking de risco de auditoria (PT nº 08), foram classificadas como o 1º e 3º menor risco dentre as 86 escolas da rede pública do DF. Constituem exemplos da correlação existente entre o envolvimento da comunidade escolar, principalmente da família dos estudantes, no processo educacional e nas decisões estratégicas da gestão escolar.

516. Por outro lado, a participação do Conselho Escolar foi citada apenas em 2 entrevistas, e o segmento dos servidores da carreira de assistência apenas em quatro, demonstrando que a participação do colegiado e do referido segmento é ocasional.

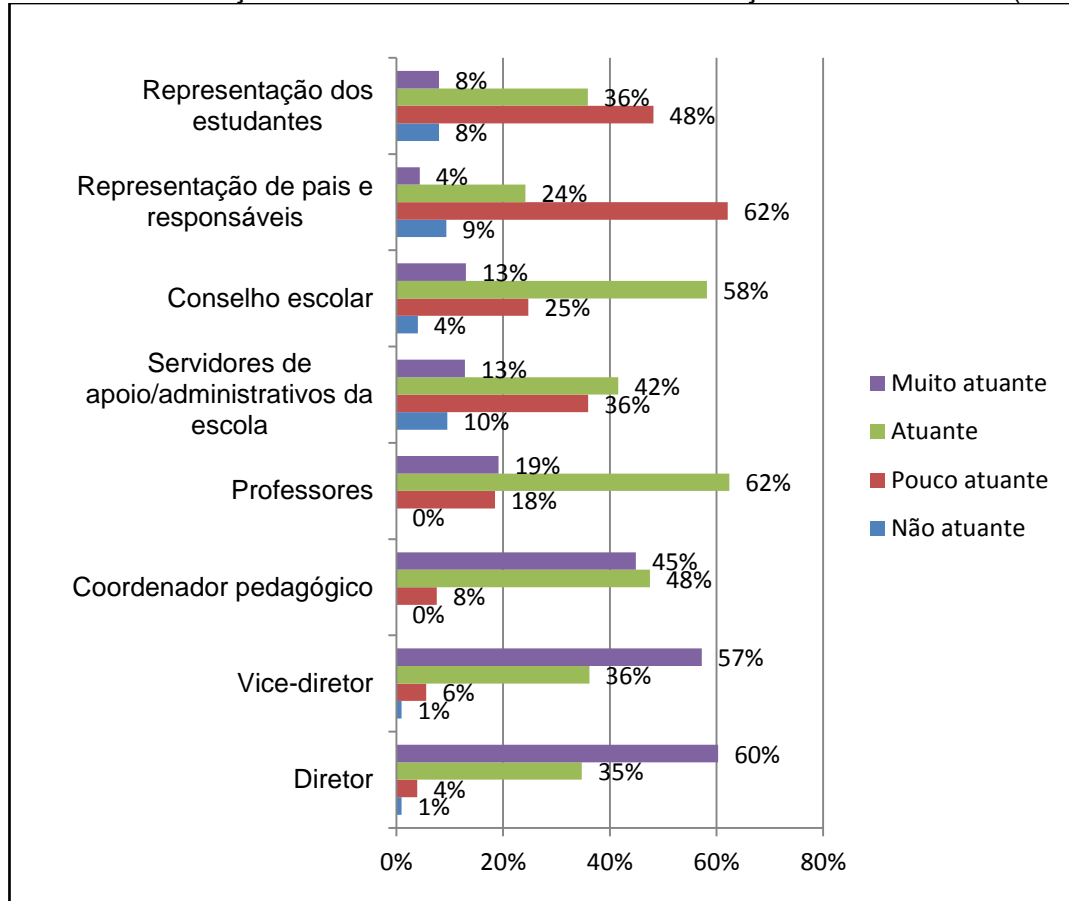
517. A Pesquisa de percepção corroborou o cenário acima. Os resultados revelaram que a equipe gestora e coordenadores pedagógicos se destacam na



participação da elaboração do PPP, sendo considerados “muito atuantes” por 60% (Diretor); 57% (Vice-Diretor) e 45%(Coordenador) dos participantes.

518. Apenas 19% e 13% dos participantes consideraram, respectivamente, os Professores e Servidores de apoio/administrativo muito atuantes, confirmando o baixo protagonismo dos professores mencionados nas entrevistas.

Gráfico 33 – Atuação da Comunidade escolar na elaboração do PPP Gestão (Q. 11)



Fonte: PT nº 04

519. Ademais, conforme apresentado no Gráfico 33, os estudantes, pais/responsáveis e servidores da carreira de apoio/administrativos foram considerados como os segmentos que menos participam na elaboração do PPP, sendo classificados como pouco ou não atuantes na seguinte proporção:

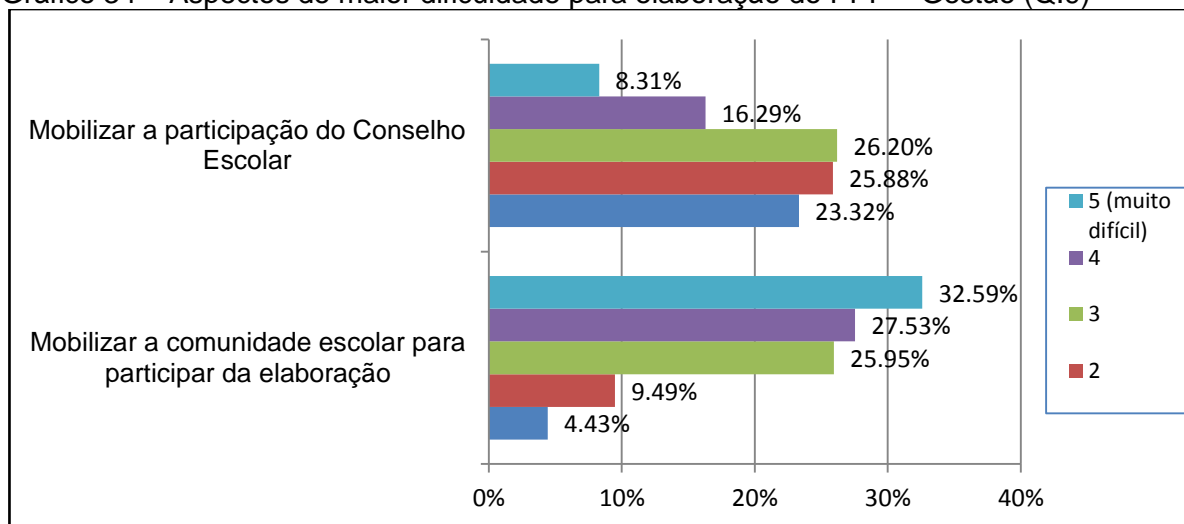
- Pais e Responsáveis: 71%;
- Estudantes: 56%;
- Servidores de apoio/administrativos da escola: 46%.

520. A fragilidade da participação social também pode ser comprovada pelos



resultados coletados no questionário eletrônico. “Mobilizar a comunidade escolar para participar da elaboração” foi apontado como o fator de maior dificuldade no processo de elaboração dos PPP’s, constatando-se que cerca de 60% dos participantes mencionaram grande dificuldade em realizar esta mobilização, conforme Gráfico 34:

Gráfico 34 – Aspectos de maior dificuldade para elaboração do PPP – Gestão (Q.9)



Fonte PT nº 04

B. Composição dos Conselhos Escolares possui baixo grau de aderência aos critérios normativos

521. A composição dos Conselhos Escolares é baseada no quantitativo de estudantes matriculados nas unidades escolares, conforme os critérios estabelecidos no Parágrafo Único do Art. 24 da Lei de Gestão Democrática e elucidados no Anexo Único da referida norma:

Tabela 35 - Critérios para composição do Conselho Escolar.

| Número de Membros do Conselho Escolar | | | | | | |
|---|--------------------------|---------------------------------|----------------------|------------|----------------------|-----------------------|
| Classificação das instituições educacionais conforme o nº de estudantes | Equipe Gestora (Direção) | Segmentos da Comunidade Escolar | | | | Total de Conselheiros |
| | | Carreira Magistério | Carreira Assistência | Estudantes | Pais ou Responsáveis | |
| Até 500 | 01 | 01 | 01 | 01 | 01 | 05 |
| De 501 a 1000 | 01 | 02 | 02 | 02 | 02 | 09 |
| De 1001 a 2000 | 01 | 03 | 03 | 03 | 03 | 13 |
| De 2001 a 3000 | 01 | 04 | 04 | 04 | 04 | 17 |
| Acima de 3000 | 01 | 05 | 05 | 05 | 05 | 21 |

Fonte: Lei de Gestão Democrática



522. De posse do quantitativo de alunos matriculados em cada uma das 86 escolas da rede (dado obtido no Censo Escolar DF 2013)⁶⁵, bem como de cópia fornecida pela SEDF dos termos de investidura dos atuais membros do conselho escolar (PT nº 18), foi verificado o grau de aderência da atual Composição dos Conselhos Escolares à referida norma, avaliando-se tanto a composição por segmento quanto o número total de membros estabelecidos para o colegiado de cada unidade escolar, sendo as informações consolidadas no PT nº 19 .

523. Constatou-se que em mais de 50% das escolas a composição de conselheiros representantes dos segmentos “Pais/Responsáveis”, “Carreira Assistência” e “Estudantes” diverge dos critérios estabelecidos pela própria SEDF, sendo o segmento dos Pais/Responsáveis o que apresentou maior distorção.

Tabela 36 – Análise Composição dos Conselhos Escolares

| Análise - Composição dos Conselhos Escolares | | | | | | | | | | | | |
|--|----------------|---------|---------------------|---------|----------------------|---------|---------------|---------|----------------------|---------|-----------------------|---------|
| Segmento | Equipe Gestora | | Carreira Magistério | | Carreira Assistência | | Estudantes | | Pais ou Responsáveis | | Total de Conselheiros | |
| | nº de Escolas | % | nº de Escolas | % | nº de Escolas | % | nº de Escolas | % | nº de Escolas | % | nº de Escolas | % |
| Composição Adequada (A) | 79 | 91,86% | 48 | 55,81% | 34 | 39,53% | 41 | 47,67% | 29 | 33,72% | 20 | 23,26% |
| Composição Superior (S) | 7 | 8,14% | 18 | 20,93% | 9 | 10,47% | 22 | 25,58% | 14 | 16,28% | 23 | 26,74% |
| Composição Inferior (I) | 0 | 0,00% | 18 | 20,93% | 39 | 45,35% | 22 | 25,58% | 39 | 45,35% | 40 | 46,51% |
| Total Divergente (D = S + I) | 7 | 8,14% | 36 | 41,86% | 48 | 55,81% | 44 | 51,16% | 53 | 61,63% | 63 | 73,26% |
| Análise Prejudicada (falta informações) | 0 | 0,00% | 2 | 2,33% | 4 | 4,65% | 1 | 1,16% | 4 | 4,65% | 3 | 3,49% |
| Total | 86 | 100,00% | 86 | 100,00% | 86 | 100,00% | 86 | 100,00% | 86 | 100,00% | 86 | 100,00% |

Fonte: PT nº 19⁶⁶

524. Por fim, considerando o número total de Conselheiros componentes do Conselho Escolar, constatou-se que aproximadamente 23,3% das escolas possuem o quantitativo de membros do colegiado de forma aderente à norma.

⁶⁵ Também foi realizado o cálculo com base no quantitativo atualizado de matrículas por unidade escolar apresentado no PDE Interativo 2012, sendo que os percentuais de inadequação de composição dos Conselhos Escolares foram basicamente semelhantes.

⁶⁶ Ressalta-se apenas que em algumas escolas, conforme tabela acima (linha “Análise Prejudicada”), as informações acerca da composição do Conselho não foram prestadas de forma completa, prejudicando a análise de uma pequena parcela dos Conselhos Escolares, mas que não se mostrou representativa.



C. As reuniões do Conselho Escolar não ocorrem na periodicidade e com o quórum de membros estabelecidos na Lei de Gestão Democrática.

525. A análise das atas de reunião dos Conselhos Escolares das 32 escolas selecionadas aleatoriamente (PT nº 19) permitiu verificar que as reuniões ordinárias do Conselho Escolar não ocorrem conforme a periodicidade e regularidade mensal estabelecidas na Lei de Gestão Democrática.

526. Durante o 1º Semestre de 2013 foi contabilizada a realização de apenas 58 reuniões do Conselho Escolar nas 32 escolas da amostra, portanto, em média ocorreram 1,81 reuniões por escola no período, muito aquém do estabelecido no Art. 31 da Lei de Gestão Democrática.

527. A tabela 37 elucida a inércia da atuação dos Conselhos Escolares nas escolas de ensino médio do DF. Das 32 escolas analisadas nenhuma realizou todas (cinco ou seis) as reuniões do Conselho Escolar previstas para o semestre, ou seja, no mínimo uma reunião mensal.

528. Também constatou-se que 15,63% das escolas da amostra não realizaram reunião do colegiado e 37,50% realizaram um único encontro, portanto, mais de 50% das escolas analisadas realizaram no máximo uma reunião do Conselho Escolar durante o primeiro semestre de 2013.

Tabela 37 - Quantitativo de Escolas e nº de Reuniões realizadas no 1º Semestre.

| Nº de Reuniões | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 |
|-------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Total De Escolas | 5 | 12 | 5 | 4 | 6 |
| | 15,63% | 37,50% | 15,63% | 12,50% | 18,75% |

Fonte: PT nº 19.

529. No tocante à participação dos membros dos Conselhos Escolares nas reuniões do colegiado, verificou-se que em aproximadamente 51% das reuniões realizadas o quantitativo de membros presentes era inferior à metade, não atendendo ao quórum mínimo previsto no Art. 31 do normativo supra. Ressalta-se que a mensuração do grau de participação dos representantes de cada segmento nestas Reuniões foi prejudicada, devido à ausência desta identificação em grande parte das atas analisadas.

530. Constatou-se ainda que os temas predominantemente tratados nas



reuniões estão relacionados à gestão administrativo-financeira da escola (prestação de contas, aquisição de materiais e destinação dos recursos) e à segurança/violência, com pouca abrangência de temas pedagógicos, não obstante a diversidade de competências previstas no art. 25 da Lei de Gestão Democrática, em especial, no que tange a “promover, anualmente, a avaliação da unidade escolar nos aspectos técnicos, administrativos e pedagógicos”, dentre outros.

531. Também foram solicitadas informações acerca das ações conduzidas pela SEDF no sentido de apoiar e incentivar a participação dos conselhos escolares, sendo informado que a Secretaria aderiu ao Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, e 24 servidores estavam sendo capacitados em Curso de Extensão à Distância – Formação Continuada em Conselho Escolar, realizado pela UnB no final de 2013. Além disso, foi realizado em 11/04/2013 um encontro dos Conselhos Escolares na EAPE com o objetivo de promover a sensibilização dos conselheiros, segmento dos pais e mães de alunos.

532. Quanto à existência de avaliações sobre a atuação dos conselhos escolares em 2012/2013, a SEDF informou que pretende organizar cursos de formação para os conselheiros escolares, após a conclusão do Curso de Extensão supra, e sistematizar instrumentos para avaliação do desempenho desses agentes.

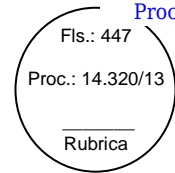
533. Em vista do cenário apresentado é possível concluir que, atualmente, a SEDF não acompanha ou avalia de forma sistemática e formal a atuação dos Conselhos Escolares, bem como sua evolução no decorrer dos anos, além da inexistência de capacitação específica para os membros do Conselho Escolar, pendente da finalização do curso mencionado.

Causas

534. Baixo incentivo institucional por parte da SEDF no sentido de promover e fomentar, por meio de iniciativas centrais e abrangentes, a participação dos conselhos escolares ou associações de pais e mestres na gestão da escola.

535. Exigência meramente formal da eleição dos colegiados, para atendimento às exigências legais.

536. Grande dificuldade para reunir todos os membros do conselho escolar,



com destaque para a baixa participação do segmento dos pais.

537. Pouco envolvimento dos pais na vida estudantil de alunos do ensino médio.
538. Fragilidade dos mecanismos de incentivo à participação social.
539. Desinteresse dos professores em participar da elaboração do PPP.
540. A comunidade escolar muitas vezes reside ou trabalha em localidade distante da escola, dificultando seu envolvimento e participação na gestão.
541. Características socioculturais da comunidade escolar: falta de tempo, descrença quanto à efetividade da atuação social, resistência à participação, falta de perspectiva quanto aos resultados.

Efeitos

542. Não materialização dos objetivos da gestão democrática.
543. Falta de controle social e de cobrança de resultados.
544. Dificuldade dos gestores para elaboração e implementação dos PPP's.
545. A autonomia das unidades escolares não gera benefícios à comunidade escolar.
546. Comprometimento da qualidade do processo de ensino e aprendizagem.
547. Atuação limitada do colegiado em decisões estratégicas da escola, restrita em grande parte à análise de questões financeiras, tais como, autorizar a utilização de recursos do PDAF e realizar análise da prestação de contas dos gestores.

Considerações do Auditado

548. A SEDF manifestou-se através da EAPE⁶⁷ no sentido de que será ofertado o curso Formação para os Conselhos Escolares, que integra o Programa do Ministério da Educação –MEC, Fortalecimento do Conselhos Escolares, o qual visa a qualificação dos conselheiros escolares (pais/responsáveis, estudantes,

⁶⁷ Escola de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação, vinculada à Secretaria de Educação do DF.



profissionais das Carreiras Assistência e Magistério, diretores(as) das escolas públicas do Distrito Federal, fls. 260).

549. O objetivo do curso é fortalecer os Conselhos Escolares por meio da articulação e integração dos saberes dos representantes dos vários segmentos da comunidade escolar, em busca da consolidação da gestão democrática e da melhoria da qualidade social da educação pública do DF. Serão ofertadas três edições durante o ano letivo de 2014, totalizando 2000 vagas, com carga horária de 40 horas, modalidade à distância com três encontros presenciais.

Posicionamento da equipe de auditoria

550. A manifestação da EAPE/SEDF restringiu-se a apresentar informações acerca da oferta do curso de Formação de Conselhos Escolares.

551. Embora esta medida sinalize o interesse da SEDF em atuar na capacitação dos membros dos conselhos, possuindo o potencial de promover melhorias sensíveis na qualidade da atuação destes conselhos e na participação social, a situação encontrada na fiscalização permanece válida e mantida integralmente, em vista da inexistência de questionamentos acerca do teor das evidências, causas e efeitos relatados pela equipe de auditoria.

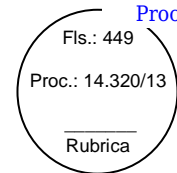
Proposições

552. Determinar à SEDF que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, regularize a composição dos Conselhos Escolares que estão em desconformidade com o art. 24 da Lei da Gestão Democrática, dando conhecimento ao Tribunal. **(Sugestão IV.g)**

553. Determinar à SEDF que, doravante, monitore permanentemente a composição e atuação dos Conselhos Escolares, de modo a garantir aderência à Lei de Gestão Democrática no tocante à representatividade dos segmentos da comunidade escolar, à periodicidade e ao quórum de realização das reuniões, bem como oriente e induza os Conselhos Escolares a proceder os registros das reuniões, incluindo a identificação clara dos participantes, do segmento a que pertencem, o relato objetivo dos assuntos tratados e o resultado das deliberações. **(Sugestão V.d)**

554. Recomendar à SEDF que:

- fomente a participação social da comunidade escolar, utilizando-se dos



meios mais efetivos para intensificar as convocações públicas em datas estratégicas, conscientizar a população sobre os benefícios da Gestão Democrática, divulgar as competências e a atuação dos Conselhos Escolares, além de relatar os casos de sucesso educacional decorrentes da participação social. **(Sugestão VII.g)**

- Garanta a capacitação aos membros dos conselhos escolares, viabilizando o pleno conhecimento das competências legais estabelecidas e a ampliação das atividades do conselho. **(Sugestão VII.h)**

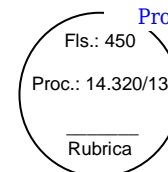
Benefícios Esperados

555. Adequação da composição dos Conselhos Escolares e valorização da gestão democrática pela comunidade escolar.
556. Aumento da participação social na gestão escolar, facilitando e aperfeiçoando a realização do planejamento escolar e a sua implementação.
557. Proporcionar a atuação efetiva dos Conselhos Escolares e a representatividade das suas decisões.
558. Ampliação do controle social nas escolas e a maior cobrança por resultados.
559. Melhoria da qualidade da educação.

2.2.5 Achado 8 – Deficiência na capacitação dos gestores escolares para o exercício da função.

Critério

560. A SEDF deve promover a contínua capacitação de todos os gestores escolares, a qual deve ser adequada, avaliada como satisfatória por, no mínimo, 50% dos gestores.
561. Previsão do Art. 64 da LDB de que a formação de profissionais de educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional atinente à educação básica será feita em cursos de graduação em



pedagogia ou em nível de pós-graduação, a critério da instituição de ensino, garantida, nesta formação, a base comum nacional.

Análises e Evidências

562. As ações desenvolvidas pela SEDF (EAPE⁶⁸) no período de 2011 a 2013, voltadas especificamente para a formação e capacitação de gestores estão demonstradas na Tabela 38.

Tabela 38 – Análise Capacitação Gestores

| Curso | Período | Carga Horária | Nº de Inscritos | Nº de Aprovados | | Não Habilitados | |
|--|-------------------------|---------------|-----------------|-----------------|-------|-----------------|-------|
| | | | | Nº | % | Nº | % |
| Pró Gestão On Line | Set/2010 a Ago/2011 | 300 hs | 24 | 6 | 25,0% | 18 | 75,0% |
| Construindo a Gestão Democrática na Escola Pública | 10/09/2012 a 29/05/2013 | 180 hs | 1282 | 1109 | 87% | 173 | 13% |

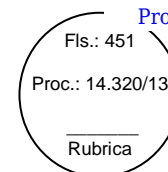
Fonte: PT nº 26

563. Verifica-se a existência de falhas no planejamento da SEDF no tocante à oferta de capacitação específica para a função de gestor escolar em momento prévio à instauração das eleições diretas para o cargo de diretor e vice-diretor, realizadas em 2012.

564. A única ação de capacitação prévia realizada foi o denominado curso “Pró Gestão On Line” (em “Edição Piloto”, conforme Plano de Curso encaminhado), cuja abrangência foi bastante limitada, contando com apenas 24 profissionais matriculados, diante de um quantitativo superior a 1200 cargos de gestor escolar que seriam preenchidos durante o exercício de 2012. Portanto, os candidatos ao cargo de gestor não tiveram a oportunidade de capacitação prévia fornecida pela SEDF.

565. Chama também atenção o fato de que 75% dos participantes foram reprovados no curso e, embora os motivos não tenham sido analisados, o alto percentual de não habilitados indica que o curso não alcançou seus objetivos, que os profissionais da educação encontraram dificuldades e não foram devidamente capacitados para o exercício específico da função de gestor.

⁶⁸ EAPE = Escola de Aperfeiçoamento dos Profissionais de Educação



566. Os arts. 38 e 41 da Lei de Gestão Democrática apontam que a escolha do diretor e do vice-diretor será feita mediante eleição da comunidade escolar, com mandato de três anos. Dentre os requisitos para concorrer ao cargo, deve-se comprovar “ter assumido o compromisso de, após a investidura no cargo de diretor ou vice-diretor, frequentar o curso de gestão escolar”, portanto, o curso é de caráter obrigatório.

567. Em atendimento à norma, foi realizado no período de 10/09/2012 a 29/05/2013 curso para os gestores eleitos em 2012, denominado “Construindo a Gestão Democrática na Escola Pública”.

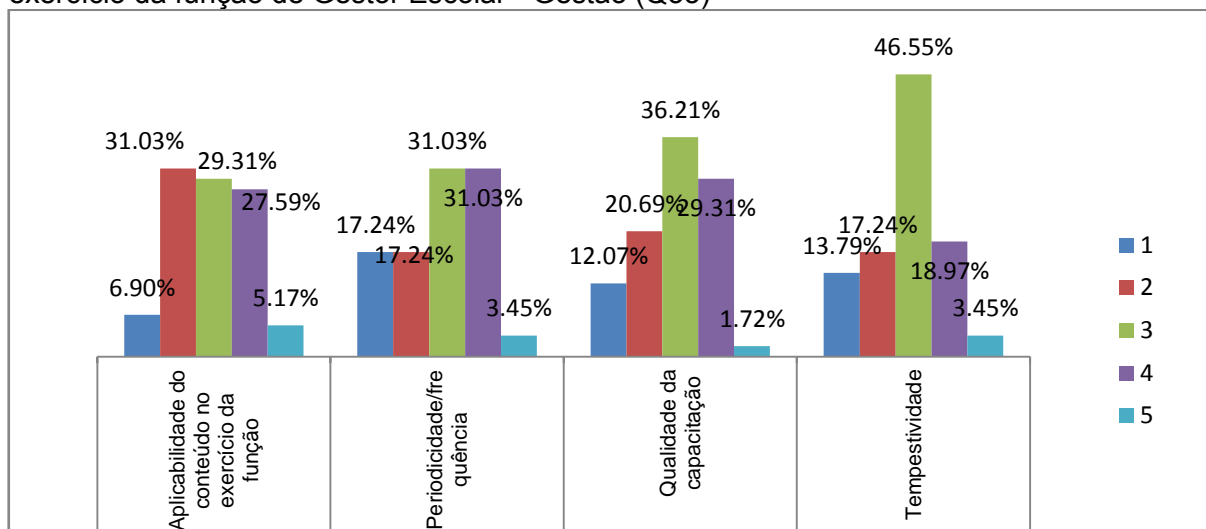
568. Diferentemente do curso anterior, o quantitativo de profissionais inscritos (1282) revela a grande abrangência da ação. Inclusive todos os gestores entrevistados informaram que estavam participando desta capacitação.

569. Todavia, no tocante à qualidade, aplicabilidade e periodicidade das capacitações oferecidas, 87% dos gestores entrevistados apresentaram críticas quanto aos seguintes aspectos: (i) conteúdo superficial e de qualidade ruim; (ii) curso muito teórico, sem aplicabilidade prática; (iii) modelo inapropriado, com excesso de alunos; (iv) falta de nivelamento das turmas, de acordo com a experiência anterior dos gestores na direção de unidades escolares; (v) espaço reduzido para discussão e esclarecimentos de dificuldades/dúvidas inerentes à gestão. Apenas dois gestores informaram que o curso foi proveitoso e agregou conhecimento. (PT nº 10)

570. Os resultados do questionário eletrônico, dispostos no Gráfico 35, corroboram a deficiência do processo de capacitação, na medida em que mais de **50%** dos gestores consideraram a preparação recebida da SEDF para o exercício da função de gestor escolar como pouco satisfatória ou regular, permitindo concluir que não atende às necessidades dos servidores. Para tanto, foram avaliados aspectos inerentes à “aplicabilidade do conteúdo no exercício da função”, “periodicidade/frequência”; “qualidade da capacitação” e “tempestividade”.



Gráfico 35 – Avaliação dos atuais gestores quanto à Capacitação Recebida da SEDF para exercício da função de Gestor Escolar - Gestão (Q33)



Fonte: PT nº 05⁶⁹

571. Associado à avaliação deficitária da capacitação, verifica-se que a EAPE não dispõe de cursos específicos para os dirigentes iniciantes na função, tampouco há acompanhamento diferenciado desses gestores, de modo a auxiliá-los na complexa atividade de diretor de escola.

572. Destaca-se que 33% dos atuais gestores assumiram cargo de gestão pela primeira vez após 2012, ou seja, sem experiência anterior, bem como mais de 59% dos atuais gestores possuem menos de cinco anos de experiência no cargo, conforme consta da Tabela 39:

Tabela 39 – Análise Experiência dos Gestores Escolares.

| Experiência (anos) | Quantidade | | Acumulado (até) | | Superior a | |
|--------------------|------------|--------------|-----------------|---------------|------------|------------|
| | Total | % | Total | % | Total | % |
| 0 a 1 | 3 | 1,7% | 3 | 1,7% | 173 | 98% |
| 2 | 58 | 33,0% | 61 | 34,7% | 115 | 65% |
| 3 | 13 | 7,4% | 74 | 42,0% | 102 | 58% |
| 4 | 17 | 9,7% | 91 | 51,7% | 85 | 48% |
| 5 | 13 | 7,4% | 104 | 59,1% | 72 | 41% |
| 6 | 23 | 13,1% | 127 | 72,2% | 49 | 28% |
| 7 | 11 | 6,3% | 138 | 78,4% | 38 | 22% |
| 8 | 4 | 2,3% | 142 | 80,7% | 34 | 19% |
| 9 | 7 | 4,0% | 149 | 84,7% | 27 | 15% |
| 10 a 14 | 24 | 13,6% | 173 | 98,3% | 3 | 2% |
| 15 a 17 | 3 | 1,7% | 176 | 100,0% | 0 | 0% |

Fonte: PT nº 23

⁶⁹ 1(pouco satisfatório) a 5 (muito satisfatório)



573. Ainda foi constatado que apenas 15% dos atuais gestores possuem curso de Especialização na área da Administração ou Gestão Escolar, demonstrando a grande necessidade da SEDF fomentar a capacitação específica e formação continuada para esta função. Dentre os gestores entrevistados, apenas dois (13.33%) informaram sobre participação anterior em cursos de Pós-Graduação em Gestão Escolar, corroborando a informação obtida junto à SEDF.

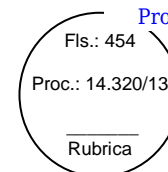
574. Portanto, em vista da formação deficiente (baixo percentual de gestores especialistas na área de gestão escolar), do quantitativo expressivo de profissionais com pouca experiência na função de gestor escolar, e, ainda, pelo fato da capacitação dos gestores ter sido ofertada apenas em momento posterior à posse nos cargos, constata-se que grande parcela dos atuais gestores assumiram o cargo de Diretor e Vice-Diretor sem deter competência (conhecimento, habilidade e atitude) suficiente para o exercício da complexa atividade de administração escolar.

575. Importante salientar que, anteriormente, a Resolução nº 01/2009 do Conselho de Educação – Art. 166, 1º - exigia habilitação específica em administração escolar e ou gestão escolar, obtida em nível de graduação ou pós-graduação, devidamente comprovada, por meio de diploma ou certificado de curso reconhecido, expedido por instituições de educação superior, como pré-requisito para o exercício da função de gestor/diretor escolar.

576. Ainda, por meio do Edital nº 11 de 01/10/2013, a SEDF divulgou novo processo de eleição direta dos Diretores e Vice-Diretores das escolas, e dentre os critérios técnicos estabelecidos para candidatura contava (PT nº 27).

- Escolaridade exigida: diploma de curso superior ou formação tecnológica em áreas afins; (item 6 - alínea h)
- Os gestores eleitos em 2012 deverão apresentar, ainda, declaração de conclusão do Curso de Gestores expedida pela Escola de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação – EAPE. (item 6 - alínea j)

577. Todavia, conforme Circular nº 54/2013-GAB/SEDF (PT nº 27), em vista de atendimento à liminar concedida no Processo 2013.01.1.160618-4 (ação de autoria



do SINPRO) foi suspensa a obrigatoriedade de apresentação da declaração de conclusão do curso de gestores oferecido pela EAPE aos diretores eleitos em 2012 (item 6 - alínea j).

578. Foram analisadas as informações referentes ao resultado final do curso de gestão, sendo aferido um total de 173 profissionais **não** habilitados, de todas as etapas de ensino. Destaca-se o alto índice de 50% de reprovação dos Coordenadores Gerais das CRE's (sete Coordenadores foram reprovados), bem como a reprovação de 15 gestores de Escolas que ofertam Ensino Médio.

579. Todavia, em virtude da liminar, o novo processo eletivo não poderá restringir a candidatura destes profissionais considerados não habilitados pela própria SEDF-EAPE. Desta forma, o novo pleito continua não exigindo dos candidatos capacitação prévia em cursos de formação continuada, especialização na área de gestão escolar, ou experiência anterior no cargo de gestor devidamente comprovada, mantida a omissão da SEDF quanto aos critérios definidos na própria LDB.

Causas

580. Baixa articulação entre a Coordenação Central e a Intermediária prejudicando a identificação das necessidades de capacitação.

581. Ausência de turmas segregadas por nível de experiência ou conhecimento, a exemplo de turmas de nível básico e avançado.

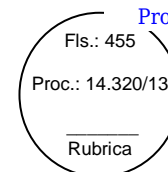
582. Modelo inapropriado dos cursos para gestores.

583. Inexistência de avaliação do desempenho dos gestores escolares e ausência de monitoramento da gestão.

584. Insuficiência de critérios técnicos para o exercício da função de gestor escolar.

Efeitos

585. Gestão deficiente das escolas, impactando negativamente em todo o processo educacional, desde o planejamento, monitoramento da execução e avaliação dos resultados.



586. Lacunas de habilidades, conhecimentos, e permanente inadequação de capacitação técnica dos gestores.

587. Comprometimento da qualidade da educação.

Considerações do Auditado

588. A SEDF reconheceu as fragilidades apontadas na fiscalização quanto ao processo de capacitação das equipes gestores no exercício de 2013 (fls. 246), mas sinalizou uma série de adequações no curso que será ministrado em 2014 aos gestores eleitos no último pleito, sendo **facultativo** para os gestores que participaram do “Curso Construindo a Gestão Democrática na Escola Pública”.

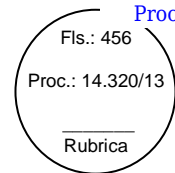
589. O detalhamento da organização deste curso foi acostado às fls. 260/263. Em suma, a EAPE desenvolverá uma versão adaptada do curso Progestão Online (elaborado pelo CONSED – Conselho Nacional dos Secretários de Educação), com carga horária total de 200 horas, na modalidade semipresencial, dividido em 9 módulos, com destaque para um módulo específico relativo à gestão financeira do PDAF e do PDDE, com foco no planejamento e execução financeira, bem como na prestação de contas dos recursos recebidos, com carga horária total de 60 horas.

Posicionamento da equipe de auditoria

590. O teor da manifestação da SEDF ratifica as evidências consignadas no presente Achado.

591. As medidas informadas pela jurisdicionado apontam para a realização de alterações no curso de formação oferecido no exercício de 2013, visando à melhoria do processo de capacitação dos gestores. No entanto, constata-se que os parâmetros do curso a ser ministrado no ano de 2014 ainda não suprem de forma completa as distorções apuradas na auditoria, em especial, no tocante ao caráter não cogente da participação no evento.

592. O fato de o curso ser facultativo para os gestores que participaram do curso anterior, não contribui para a melhoria da qualificação dos gestores das escolas públicas. Primeiro, porque a qualidade do curso anterior foi bastante criticada pelos gestores. Segundo, porque o processo de capacitação deve ser contínuo, voltado para suprir as lacunas de conhecimento do servidor, contribuindo



para a sua motivação, comprometimento, eficiência e eficácia no alcance dos resultados.

593. Outro aspecto a ser melhorado diz respeito à ausência de módulo específico para tratar dos conceitos e ferramentas de gestão, a exemplo da elaboração do plano de ação das escolas e do monitoramento e avaliação dos resultados.

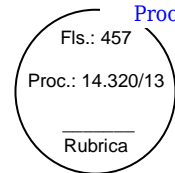
Proposições

594. Determinar à SEDF que, doravante:

- Garanta formação continuada aos diretores e gestores escolares, oferecendo eventos de capacitação alternativos para aqueles que optaram em não participar do curso de formação de gestores/2014, de modo a suprir a lacuna de conhecimento desses servidores, contribuindo para maior eficiência e eficácia no alcance dos resultados da gestão escolar; **(Sugestão V.e)**
- Inclua na formação continuada dos diretores e gestores escolares módulo específico para abordar os conceitos e instrumentos de gestão, a exemplo da elaboração do plano de ação das escolas, do monitoramento e avaliação dos resultados e do ciclo PDCA de gestão. **(Sugestão V.f)**

595. Recomendar à SEDF que:

- Inclua em seu programa de capacitação ações e incentivos permanentes no sentido de promover a participação dos servidores da Carreira de Magistério em cursos de especialização em gestão escolar, de forma a garantir o desenvolvimento e profissionalização da gestão escolar no âmbito da SEDF. **(Sugestão VII.i)**
- reavalie o calendário do processo eleitoral de escolha dos diretores escolares, de forma a permitir que os gestores eleitos possam elaborar um planejamento adequado e tempestivo da futura gestão das unidades escolares, prévio ao início do ano letivo. **(Sugestão VII.j)**



Benefícios Esperados

596. Possibilitar a capacitação mais adequada e tempestiva dos gestores escolares, de maneira que adquiram competências e habilidades complementares necessárias ao exercício da função.

597. Gestão escolar mais eficiente e profissionalizada;

598. Impacto positivo na qualidade do ensino e aprendizagem, bem como das ações e projetos educacionais desenvolvidos.

2.3 Questão 3 – As ações planejadas pela Secretaria de Educação têm contribuído para a melhoria da qualidade e da cobertura do Ensino Médio no DF ?

Foram identificadas deficiências no planejamento governamental das políticas educacionais, com destaque para a inexistência de Plano Distrital de Educação e a fragilidade do PPA 2012-15, que deixou de contemplar objetivos específicos, metas e ações relacionadas à melhoria de importantes indicadores qualitativos educacionais. Também foi apurado certo desalinhamento entre o PPA, o PPP da Rede Pública, os PPP's das escolas e os Planos de Ação da SUBEB/COEMED. Como decorrência das falhas em todo processo de planejamento educacional, bem como do incipiente e não sistematizado monitoramento das ações, constatou-se, que a implementação da política pública educacional não tem surtido o efeito prático desejado. Nenhuma das metas do Objetivo Específico 003 do PPA, relacionadas ao ensino médio, foram cumpridas. Na verdade, apurou-se redução do quantitativo de matrículas na rede pública de ensino médio, bem como do percentual de atendimento da população na faixa etária de 15 a 17 anos. Além disso, os indicadores educacionais como o abandono escolar, a distorção idade-série, e, principalmente, a reprovação escolar estão em níveis críticos.

2.3.1 Achado 9 - Deficiência no planejamento governamental quanto à política de melhoria do Ensino Médio.

Critério

599. Os instrumentos de planejamento devem conter indicadores adequados e



suficientes para monitoramento e avaliação educacional, bem como objetivos e metas relacionados à melhoria da qualidade do Ensino Médio.

600. Os instrumentos de planejamento devem estar alinhados entre si.

601. Meta 3 do Plano Nacional de Educação⁷⁰: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida⁷¹ de matrículas no ensino médio para 85%.

602. Metas do IDEB para o Distrito Federal definidas pelo MEC/INEP, bem como a meta nacional do IDEB, consignada na Meta 7 do Plano Nacional de Educação.

Tabela 40 – Metas IDEB

| Ano | 2011 | 2013 | 2015 | 2017 | 2019 | 2021 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| Meta Ideb DF | 3,9 | 4,1 | 4,5 | 4,9 | 5,2 | 5,4 |
| Meta Ideb Nacional (Meta 7 PNE) | 3,7 | 3,9 | 4,3 | 4,7 | 5,0 | 5,2 |

Análises e Evidências

603. A Lei Orgânica do DF no capítulo referente à educação, cultura e desporto, estabelece:

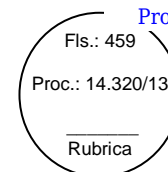
*Art. 245. O Poder Público elaborará **plano de educação**, de duração plurianual, com vistas a articulação e desenvolvimento do ensino de todos os níveis, em consonância com o art. 214 da Constituição Federal.*

*Parágrafo único. **O plano de educação do Distrito Federal** determinará as ações governamentais para o período de quatro anos e será submetido à apreciação da Câmara Legislativa dentro dos cento e oitenta dias iniciais do mandato do Governador. (grifou-se)*

604. No mesmo sentido, a Lei nº 10.172/2001, que aprovou o Plano Nacional de Educação para o período de 2001/2010, estabeleceu que “a partir da vigência desta Lei, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Educação, **elaborar planos decenais correspondentes.**” (Art.2º)

⁷⁰ Lei nº 13.005/2014

⁷¹ A taxa líquida de matrículas mede a proporção da população em determinada faixa etária que frequenta o nível de ensino adequado a ela. Para o ensino médio essa taxa é obtida pela razão entre o número de jovens de 15 a 17 anos frequentando o ensino médio e o total de jovens nessa faixa etária.



605. O atual Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005/2014, dispõe que “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão **elaborar seus correspondentes planos de educação**, ou **adequar os planos já aprovados em Lei**, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE, no prazo de um ano contado da publicação desta Lei.” (Art. 8º)

606. Não obstante os normativos acima mencionados, merece destaque o fato de o Distrito Federal não possuir Plano Distrital de Educação, principal instrumento da política pública educacional, utilizado para o planejamento educacional de médio e longo prazo, além de estabelecer metas para garantir o avanço da qualidade da educação.

607. Ademais, tal instrumento teria o condão de evitar a descontinuidade das políticas educacionais, orientando a gestão educacional e referenciando o controle social e a participação cidadã. Desta forma, a inexistência de Plano Distrital fragiliza as ações educacionais e proporciona insegurança quanto à continuidade da política educacional, ficando muitas vezes ao alvedrio dos governantes.

608. Os Planos Estaduais ou Distrital, quando existentes, também devem estar alinhados ao Plano Nacional de Educação e orientar os demais planos de governo, com destaque para o Plano Plurianual e Leis Orçamentárias, com vistas a viabilizar o alcance das metas previstas para o período, evitando que o plano seja apenas uma carta de intenção e impedindo que as ações educacionais fiquem sujeitas à vontade dos gestores e às alternâncias políticas e variações econômicas.

609. É importante salientar que vários estados da federação possuem atualmente plano de educação em vigor, conforme tabela abaixo, fazendo-se necessário que a Secretaria de Educação elabore proposta de Plano Distrital de Educação e envide esforços no sentido de sua validação e aprovação pelo Legislativo local.



Tabela 41 – Situação dos Planos Estaduais de Educação.

| Estados | Possui plano? | Lei | Vigência até | Nº de metas |
|---------------------|---------------|--------------------------------------|--------------|-------------|
| Alagoas | Sim | Lei 6.757, de 3 de agosto de 2006 | 2015 | 329 |
| Amazonas | Sim | Lei 3.268, de 7 de julho de 2008 | 2018 | 306 |
| Goiás | Sim | Lei Complementar 62/2008 | 2017 | 227 |
| Mato Grosso | Sim | Lei 8.806, de 10 de janeiro de 2008 | 2017 | 475 |
| Mato Grosso do Sul | Sim | Lei 2.791, de 30 de dezembro de 2003 | 2010 | 176 |
| Pará | Sim | Lei 7.441 de 2 de julho de 2010 | 2020 | 223 |
| Paraíba | Sim | Lei 8.043 de 30 de junho de 2006 | 2015 | 292 |
| Pernambuco | Sim | Lei 12.252 de 8 de julho de 2002 | 2011 | 191 |
| Rio de Janeiro | Sim | Lei 5.597, de 18 de dezembro de 2009 | 2018 | 140 |
| Tocantins | Sim | Lei 1.859, de 6 de dezembro de 2007 | 2015 | 102 |
| Acre | Não | xxx | xxx | xxx |
| Amapá | Não | xxx | xxx | xxx |
| Bahia | Não | xxx | xxx | xxx |
| Ceará | Não | xxx | xxx | xxx |
| Distrito Federal | Não | xxx | xxx | xxx |
| Espírito Santo | Não | xxx | xxx | xxx |
| Maranhão | Não | xxx | xxx | xxx |
| Minas Gerais | Não | xxx | xxx | xxx |
| Paraná | Não | xxx | xxx | xxx |
| Piauí | Não | xxx | xxx | xxx |
| Rio Grande do Norte | Não | xxx | xxx | xxx |
| Rio Grande do Sul | Não | xxx | xxx | xxx |
| Rondônia | Não | xxx | xxx | xxx |
| Roraima | Não | xxx | xxx | xxx |
| Santa Catarina | Não | xxx | xxx | xxx |
| São Paulo | Não | xxx | xxx | xxx |
| Sergipe | Não | xxx | xxx | xxx |

Fonte⁷²

610. Em contato com a SEDF verificou-se, à época do trabalho de campo, que as iniciativas para elaboração do Plano Distrital de Educação ainda eram embrionárias, a saber: o grupo de trabalho, denominado “Comissão Técnica Distrital”, ainda não havia sido formalmente constituído e o Coordenador do fórum distrital de Educação ainda não havia sido nomeado.

611. As ações realizadas há época consistiam apenas em uma reunião com os membros do Fórum Distrital de Educação (08/10/2013) e a 1ª Capacitação para Elaboração do Plano Distrital de Educação, com participação de 25 servidores de diversos setores da SEDF (10 e 11/10/2013).

612. Assim, o instrumento de planejamento estratégico utilizado para a avaliação das ações referentes à política educacional da Secretaria de Educação foi o Plano Plurianual 2012-2015, analisado sob a perspectiva da previsão de objetivos, metas, indicadores e ações relacionados com a melhoria da qualidade e da cobertura do Ensino Médio.

613. Outros documentos utilizados para análise do planejamento da Secretaria

⁷²Fonte: <http://www.observatoriodaeducacao.org.br/index.php/sugestoes-de-pautas/48-sugestoes-de-pautas/995-acompanhe-a-situacao-do-plano-de-educacao-de-cada-estado>



de Educação foram os seguintes: Projeto Político Pedagógico da Rede de Ensino Público (“Professor Carlos Mota”), documento norteador das práticas pedagógicas; e os Planos de Ação da SUBEB-COEMED para os exercícios de 2012 e 2013, documentos de planejamento da SEDF no âmbito tático e operacional, específicos para o Ensino Médio.

614. Nesse sentido, cabe destacar do PPA 2012-2015 o seguinte objetivo e metas relacionadas ao ensino médio⁷³:

Tabela 42 - PPA

| Objetivos Específicos | Metas 2012-2015 |
|---|--|
| 003 – Ampliar o atendimento dos jovens de 15 a 17 anos, consolidando modelo de currículo que estimule a permanência dos alunos no ensino médio. | 1. Ampliar para 75% o atendimento aos jovens de 15 a 17 anos; 2. Eliminar a defasagem idade/série; 3. Ampliar para 23 unidades a oferta do Ensino Médio Regular Noturno integrado à educação profissional. |

Fonte: PPA GDF 2012-2015

615. De plano, verificam-se fragilidades no planejamento governamental, pois apenas a Meta 2, que trata da eliminação da defasagem idade-série dos alunos, está estritamente relacionada à melhoria da qualidade do Ensino Médio. As demais metas dizem respeito à ampliação da cobertura de atendimento.

616. Ademais, não há objetivos, metas e ações voltados para a melhoria dos indicadores educacionais usualmente utilizados como instrumentos de avaliação da qualidade da educação, tais como: taxas de aprovação, reprovação, abandono, evasão, bem como de notas do IDEB.

617. Da mesma forma o Plano de Ação da SUBEB/COEMED (Anexo I – fls. 110-113) não possui metas e ações relacionadas aos indicadores educacionais mencionados, excetuada a Meta nº 01: “Atender 100% dos estudantes com dois ou mais anos de defasagem de idade em relação a série em que está matriculado”.

618. Verifica-se, ainda, que o planejamento governamental não contempla de forma integral o Desafio nº 05 mencionado no Projeto Político-Pedagógico da rede

⁷³ Não foram considerados objetivos 004 (Ampliar e qualificar a oferta de educação profissional na rede pública de ensino do Distrito Federal) e 007 (Atender as demandas, da rede pública de ensino, referentes à Educação Física Escolar, Esporte e Lazer), por não estarem relacionados especificamente ao ensino médio, mas, respectivamente, à educação profissional e à prática esportivas em todas as etapas da educação básica.



pública de ensino (PPP Prof. Carlos Mota), a saber: “**Enfrentar a evasão, repetência, Distorção idade-série nos Ensinos Fundamental e Médio**”. Tal fato configura um desalinhamento entre os instrumentos de planejamento estratégico e orçamentário com o pedagógico, devido à inexistência no PPA e nos Planos de Ação da SE/DF de objetivos, metas, ações e indicadores referentes aos índices de abandono e reprovação.

619. Ressalta-se que o Censo Escolar do DF aponta crescimento das taxas de reprovação no Ensino Médio, conforme tabela abaixo, bem como os dados do INEP apontam que o DF possui a terceira maior taxa de reprovação do Brasil, superando a média nacional em 2010 de 12,5%. Apesar deste panorama negativo do DF, no aspecto da reprovação escolar, o planejamento governamental foi omissivo.

Tabela 43 – Evolução da taxa de reprovação no Ensino Médio no DF

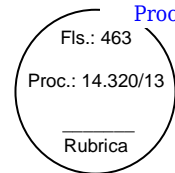
| Ano | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|
| Taxa de Reprovação | 18,6% | 20,6% | 22,6% | 22,3% |

Fonte: Censo Escolar DF e PT nº 24.

620. O Censo Escolar do DF também aponta um crescimento da taxa de abandono no Ensino Médio. No turno diurno, em 2010 foi 7,6%, 2011 (7,2%) e 2012 (8,1%). No turno noturno, a taxa em 2010 foi de 28,3%, 2011 (25,9%) e 2012 (30,6%). Apesar do crescimento da taxa de abandono no período de 2010-2012, o planejamento governamental também não abordou a questão.

621. Ademais, conforme evidenciado no Achado nº 3, análise documental dos PPP's das unidades escolares comprova o desalinhamento entre o planejamento efetuado pelos Gestores Escolares e os objetivos e metas constantes no PPA, demonstrando que o planejamento realizado em nível central pela Secretaria de Educação tem sua execução comprometida devido a ausência de sua replicação nas unidades escolares.

622. Salienta-se, ainda, que o PPA 2012-2015 contém meta relativa à melhoria dos índices de desempenho apenas dos estudantes do Ensino Fundamental, fixada no aumento em 20% da nota média do IDEB até 2015, todavia não há previsão para melhoria de desempenho no IDEB dos estudantes de Ensino Médio, indicando a falta de prioridade para esta etapa de ensino.



623. Não obstante verifica-se, na Tabela 44, que a nota média obtida pelos alunos do Distrito Federal no IDEB (Ensino Médio) em 2011 foi inferior à meta projetada para o DF, definida tanto em âmbito nacional como estadual e distrital pelo MEC/INEP e também no Projeto de PNE.

Tabela 44 – Notas IDEB x Metas Projetadas.

| Exercício | 2005 | 2007 | 2009 | 2011 | 2013 |
|------------------|------|------|------|------|------|
| Ideb Observado | 3,6 | 4,0 | 3,8 | 3,8 | - |
| Metas Projetadas | - | 3,6 | 3,7 | 3,9 | 4,1 |

Fonte: INEP – Dados DF.

624. Todavia o planejamento da SEDF não aborda este aspecto, inexistindo ações para a melhoria do desempenho dos alunos nos exames do SAEB, além da já citada falta de ações, objetivos e metas para diminuição dos índices de reprovação, que também compõe a nota do IDEB.

625. Assim, a inexistência de metas relativas à melhoria do desempenho dos estudantes de Ensino Médio nas avaliações externas, tanto no IDEB quanto no ENEM, indica que o PPA também não guarda relação estreita com a política nacional de educação.

626. No tocante ao aspecto da cobertura do Ensino Médio (atendimento pela rede pública da demanda educacional), o PPA contempla previsão para a ampliação de matrículas para jovens na faixa etária de 15 a 17 anos, conforme elencado no Objetivo Específico nº 003, metas nº 01 (ampliar para 75% o atendimento aos jovens de 15 a 17 anos) e 03 (ampliar para 23 unidades a oferta de ensino médio regular noturno integrado à educação profissional).

627. Verificou-se ainda que os Planos de Ação da SUBEB/COEMED não abarcam nenhuma meta ou ação referente à ampliação da cobertura e oferta de matrículas no Ensino Médio, portanto, o planejamento tático e operacional está desalinhado ao planejamento estratégico.

628. Ademais, após solicitação junto à SEDF de informações referentes ao planejamento anual para expansão da cobertura da rede pública de Ensino Médio no DF e de cópia de estudos e ou diagnósticos da cobertura do Ensino Médio no período de 2011 a 2013, tais informações não foram apresentadas pela SEDF, o que



confirma a inexistência de planejamento operacional de expansão da cobertura.

629. O PPP da Rede também aponta como Desafio nº 04: “*Ampliar a oferta de Ensino Médio Regular Noturno*”. Este desafio está contemplado na Meta nº 03 do Objetivo nº 003 do PPA, todavia, equivocadamente, não foram definidos os indicadores e as metas intermediárias, conforme figura abaixo, prejudicando o monitoramento e corroborando a constatação de deficiência no processo de planejamento governamental.

Figura 16 – PPA.

Metas 2012-2015:

1. Ampliar para 75% o atendimento aos jovens de 15 a 17 anos;
 2. Eliminar a defasagem idade/série;
 3. Ampliar para 23 unidades a oferta do Ensino Médio Regular Noturno integrado à educação profissional.
-

Indicadores:

| Denominação do Indicador | Unidade de Medida | Índice Mais Recente | Apurado em | Periodicidade de Apuração | Desejado Em | | | | Fonte da Informação |
|---------------------------------------|-------------------|---------------------|------------|---------------------------|-------------|--------|--------|--------|-------------------------------|
| | | | | | 1º Ano | 2º Ano | 3º Ano | 4º Ano | |
| Matrículas dos jovens de 15 a 17 anos | % | 64,5 | 30/06/2011 | Anual | 64,5 | 65 | 70 | 75 | IBGE - Censo Demográfico/2010 |
| Defasagem Idade/Série | % | 13 | 31/05/2011 | Anual | 13 | 10 | 05 | - | Censo Escolar/2011 |

Fonte: PPA GDF 2012-15

Causas

630. Fragilidade na cultura gerencial de planejamento voltada para resultados.

631. Baixa articulação entre a Subsecretaria de Planejamento, Acompanhamento e Avaliação Educacional (SUPLAV) e a Subsecretaria de Educação Básica (SUBEB).

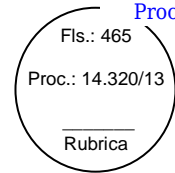
632. Baixa articulação entre as Coordenações Central, Intermediária e Local.

633. Falta de priorização da etapa de Ensino Médio.

634. Inexistência de sistema de avaliação institucional e de desempenho escolar.

635. Inexistência de estudos e diagnósticos realizados pela SE/DF referentes à qualidade do Ensino Médio na rede pública do DF no período de 2011 a 2013.

636. Inexistência de estudos e diagnósticos realizados pela SE/DF referente à situação de cobertura do Ensino Médio na rede pública do DF no período de 2011-



2013.

637. Os profissionais de educação não possuem conhecimento do conteúdo do PPA 2012-2015, no que se refere ao Ensino Médio, conforme revelou o questionário eletrônico (PT 04– Questão 6).

638. Omissão dos gestores caracterizada pelo não encaminhamento de proposta de Plano Distrital de Educação ao Poder Legislativo.

Efeitos

639. Baixa qualidade do ensino.

640. Não priorização de ações educacionais voltadas para o Ensino Médio.

641. Inexistência de planejamento institucional para enfrentar situações indesejadas como reprovação, abandono e evasão escolar.

642. Inexistência de projetos e ações que abordem aspectos específicos que necessitam de melhoria.

Considerações do Auditado

643. A SEDF informou da criação da Comissão Técnica Distrital, por meio da Portaria SEDF nº 03/2014, no âmbito do projeto de elaboração do Plano Distrital de Educação (PDE), com vistas à organização da Conferência Distrital de Educação, para discussão e a elaboração do referido plano (fls.242).

644. Assim, a partir da criação do PDE, a SEDF objetiva unificar as diretrizes para uma reformulação no planejamento governamental quanto ao Ensino Médio e, dessa maneira, propor novas metas para o Plano Plurianual que reflitam indicadores qualitativos de ensino e estejam em consonância com os instrumentos norteadores do Planejamento (PNE, PDE, PPA e LOA).

Posicionamento da equipe de auditoria

645. Da análise da manifestação da SEDF é possível aferir que houve andamento nos procedimentos referentes à formulação do Plano Distrital de Educação (PDE), tendo em vista a constituição da Comissão Técnica Distrital. No entanto, não foi apresentado nenhum cronograma oficial contendo o planejamento das atividades relacionadas à elaboração do referido Plano.



646. Verificou-se que não houve questionamento quanto ao mérito das demais evidências apresentadas no relatório prévio de auditoria, permanecendo todas as conclusões obtidas pela equipe de auditoria.

647. Constatou-se, ainda, que não foram adotadas providências para realização de ajustes nos demais instrumentos de planejamento, a exemplo do PPA 2012-2015, do PPP da Rede e dos Planos de Ação da COEMED/SUBEB. Reconhece-se que possíveis alterações nestes instrumentos de planejamento seriam muito mais eficazes quando promovidas de maneira alinhada ao novo Plano Distrital, todavia não havia impedimento para que a SEDF, desde a ciência do relatório prévio, iniciasse a compilação de propostas e efetuasse os ajustes necessários visando à correção das fragilidades apontadas.

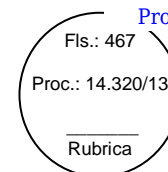
Proposições

648. Determinar à SEDF que elabore proposta de Plano Distrital de Educação, alinhado às diretrizes, metas e estratégias previstas no Plano Nacional de Educação, a ser submetido à aprovação pela Câmara Legislativa do DF, atentando para prazo fixado no art. 8º da Lei nº 13.005/2014; **(Sugestão II.g)**

649. Determinar à Secretaria de Estado de Educação, ainda, que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, elabore e encaminhe ao Tribunal Plano de Ação para implementação da determinação acima, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria. **(Sugestão III);**

650. Determinar à Secretaria de Estado de Educação que, doravante, mantenha alinhado o planejamento operacional (Planos de Ação) de suas Subsecretarias, aos objetivos, metas e indicadores previstos nos instrumentos de planejamento estratégico do Distrito Federal (PPA's e Plano Distrital de Educação), com o objetivo de garantir maior eficácia no alcance dos resultados esperados. **(Sugestão V.g)**

651. Recomendar à Secretaria de Estado de Educação que apresente proposta de inclusão no Plano Plurianual do GDF de objetivos, metas e indicadores relacionados à ampliação da cobertura e à melhoria da qualidade do Ensino Médio, a exemplo dos índices de construção e/ou ampliação de unidades,



aprovação/reprovação, abandono e evasão escolar e notas do IDEB, propiciando a replicação na LDO, LOA e demais instrumentos de planejamento governamental, de forma a garantir recursos orçamentários específicos para o alcance desses objetivos estratégicos. **(Sugestão VII.k)**

Benefícios Esperados

652. Existência de planejamento institucional e governamental totalmente alinhado, proporcionando uma atuação conjunta e sinérgica da SEDF na solução das dificuldades e fragilidades identificadas nos indicadores educacionais.

653. Existência de ações educacionais voltadas especificamente para a melhoria do Ensino Médio.

2.3.2 Achado 10 - Redução do atendimento da população pela Rede Pública de Ensino Médio e baixa qualidade da educação demonstrada nos indicadores educacionais.

Critério

654. Alcance das metas previstas no PPA.

655. Meta 3 do Plano Nacional de Educação: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida⁷⁴ de matrículas no ensino médio para 85%.

656. Melhoria dos indicadores educacionais relacionados à cobertura da rede pública distrital, ao percentual da população atendida e à qualidade da educação.

Análises e Evidências

657. No tocante à cobertura, o PPA estabeleceu para o Ensino Médio o seguinte Objetivo nº 003: *“Ampliar o atendimento dos jovens de 15 a 17 anos, consolidando modelo de currículo que estimule a permanência de alunos no Ensino Médio”*.

⁷⁴ A taxa líquida de matrículas mede a proporção da população em determinada faixa etária que frequenta o nível de ensino adequado a ela. Para o ensino médio essa taxa é obtida pela razão entre o número de jovens de 15 a 17 anos frequentando o ensino médio e o total de jovens nessa faixa etária.



658. Para tanto, foram fixadas as seguintes metas a serem alcançadas até 2015: (1) ampliar para 75% o atendimento aos jovens de 15 a 17 anos; (2) eliminar a defasagem idade-série; (3) ampliar para 23 unidades a oferta do Ensino Médio Regular integrado à educação profissional.

659. No tocante à meta nº 01 foram estabelecidas as seguintes metas anuais:

Tabela 45 – Indicadores PPA – Meta nº 01.

| Indicadores PPA – Meta nº 01 | | | | |
|---------------------------------------|-------|------|------|------|
| Matrículas dos jovens de 15 a 17 anos | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| | 64,5% | 65% | 70% | 75% |

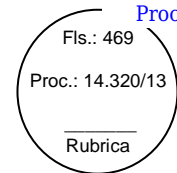
Fonte: PPA GDF 2012-15

660. Em relação ao tema, a Secretaria informou que a Meta 01 foi alcançada para o período de 2012, considerando que se estabeleceu para o primeiro ano o percentual de atendimento já existente, ou seja, de 64,5%. Destacou, também, que os dados referentes à ampliação de matrículas para 2013 ainda estão sendo consolidados pela Coordenação de Informações Educacionais da SEDF. (Ofício nº 1705/2013-SEDF e Nota de Auditoria nº 06 ,fls. 100/109 do Anexo I)

661. Por conseguinte foi solicitado à SEDF, por meio da Nota de Auditoria nº 11, cópia de estudos e diagnósticos realizados pela Secretaria referentes à situação da cobertura do Ensino Médio na rede pública do DF no período de 2011 a 2013, todavia a informação não foi apresentada, presumindo a inexistência do efetivo estudo.

662. Assim, diante da ausência de informações concretas e visando aferir o grau de cumprimento das metas anuais, foram coletados dados referentes à projeção demográfica de habitantes do Distrito Federal na faixa etária de 15 a 17 anos, bem como solicitado à SEDF o quantitativo de matrículas efetuadas na rede de ensino pública no período de 2010 a 2013.

663. As informações obtidas e os cálculos efetuados foram consolidadas no PT nº 25, cujos resultados apurados constam na tabela 46, verificando-se que as metas para 2012 e 2013 não foram alcançadas. Pelo contrário, houve redução no número de matrículas realizadas na rede, e ainda uma redução no percentual da população na faixa etária de 15 a 17 anos atendida pela rede pública de ensino médio, em



virtude também do crescimento demográfico.

Tabela 46 – Cobertura.

| Abordagem | Ano de apuração | | | |
|--|-----------------------|---------|---------|---------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| Projeção demográfica DF - População de 15 a 17 anos. (A) | 130.871 ⁷⁵ | 133.889 | 136.583 | 138.758 |
| Total de matrículas efetuadas na Rede Pública DF (B) | 84.444 | 83.203 | 83.196 | 80.024 |
| Percentual de atendimento (C) (C = B/A) | 64,52% | 62,14% | 60,91% | 57,67% |

Fonte: PT nº 25

664. De acordo com a projeção demográfica para 2014 e 2015, constata-se que para a SEDF atingir as metas previstas no PPA, seria necessário proporcionar um acréscimo de mais de vinte e cinco mil matrículas na rede pública de ensino médio, conforme tabela abaixo:

Tabela 47 – Prognóstico de Cobertura

| Prognóstico | | 2014 | 2015 |
|--|------------------|---------|---------|
| Projeção demográfica DF - População de 15 a 17 anos. | | 140.238 | 140.834 |
| Total de Matrículas para alcance das Metas do PPA | | 98.167 | 105.626 |
| Acréscimo em relação à 2013 | nº de matrículas | 18.143 | 25.602 |
| | % | 23% | 32% |

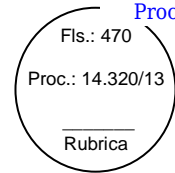
Fonte: PT nº 25

665. Portanto, verifica-se que os resultados também estão muito distantes das metas previstas no Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação (PNE 2011/2020 – PL nº 8.035/2010), que estabelece para o ensino médio, dentre outras, a “universalização até 2016 do atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até 2020, a taxa líquida de matrículas⁷⁶ no ensino médio para 85,1%”.

666. Constatou-se ainda que o quantitativo total de matrículas no Ensino Médio

⁷⁵ Dado obtido no Censo Demográfico IBGE 2010. Para os anos subsequentes a projeção oficial do IBGE foi adaptada de acordo com o valor obtido no censo 2010, representando um valor mais conservador das projeções. PT nº 25.

⁷⁶ A taxa líquida de matrículas mede a proporção da população em determinada faixa etária que frequenta o nível de ensino adequado a ela. Para o ensino médio essa taxa é obtida pela razão entre o número de jovens de 15 a 17 anos frequentando o ensino médio e o total de jovens nessa faixa etária.



no Distrito Federal aumentou, considerando as redes pública distrital, privada e as unidades escolares federais, todavia o percentual destas matrículas absorvidas pela rede pública distrital decresceu no período de 2010 a 2012, conforme tabela abaixo:

Tabela 48 - Matrículas no Ensino Médio.

| Ano | Total | Rede pública distrital | |
|------|---------|------------------------|-------|
| 2010 | 107.852 | 84.444 | 78,3% |
| 2011 | 109.587 | 83.203 | 75,9% |
| 2012 | 111.774 | 83.196 | 74,4% |

Fonte: PT nº 25

667. Verifica-se também que no Distrito Federal o percentual de atendimento dos jovens de 15 a 17 anos (Tabela 46) está distante da média nacional, que em 2009 atendia 82,2% da população desta faixa etária.⁷⁷

668. Com vistas a avaliar possíveis medidas relacionadas à ampliação da oferta de vagas no Ensino Médio, apurou-se o investimento governamental em infraestrutura das unidades escolares de ensino através da análise das leis orçamentárias de 2012 e 2013 (PT nº 28 – Tabela 49).

669. Observa-se que, respectivamente, apenas 4,92% e 1,69% da despesa total autorizada para o Ensino Médio (Subfunção orçamentária nº 362) foi destinada para programas de trabalho relacionados à reforma, ampliação e construção de escolas de ensino médio, sendo também verificada diminuição de dotação orçamentária em 2013.

Tabela 49 - Análise dotação orçamentária - Ensino Médio 2012 e 2013.

| Exercício | Dotação Orçamentária Ensino Médio | | |
|-----------|--|-----------------------------------|--|
| | Despesa Total Autorizada p/ Ensino Médio | Despesa Autorizada Infraestrutura | Despesa Autorizada Infra/ Despesa Total Ensino Médio |
| 2012 | R\$ 508.079.007,00 | R\$ 24.975.595,00 | 4,92% |
| 2013 | R\$ 631.075.498,00 | R\$ 10.687.014,00 | 1,69% |

Fonte: PT nº 28

670. A execução orçamentária do período também aponta baixo grau de

⁷⁷ <http://revistaeducacao.uol.com.br/textos/0/educacao-em-numeros-especial-pne-261988-1.asp>



utilização da dotação orçamentária, cujo percentual efetivamente empenhado foi somente de 32,78% (2012) e 53,84% (2013) da despesa autorizada para o Ensino Médio, conforme apresentado na Tabela 50, perfazendo um valor empenhado de R\$ 13.941.595,96 para despesas relacionadas à infraestrutura, incluindo reformas.

Tabela 50 - Análise execução orçamentária - Ensino Médio 2012 e 2013.

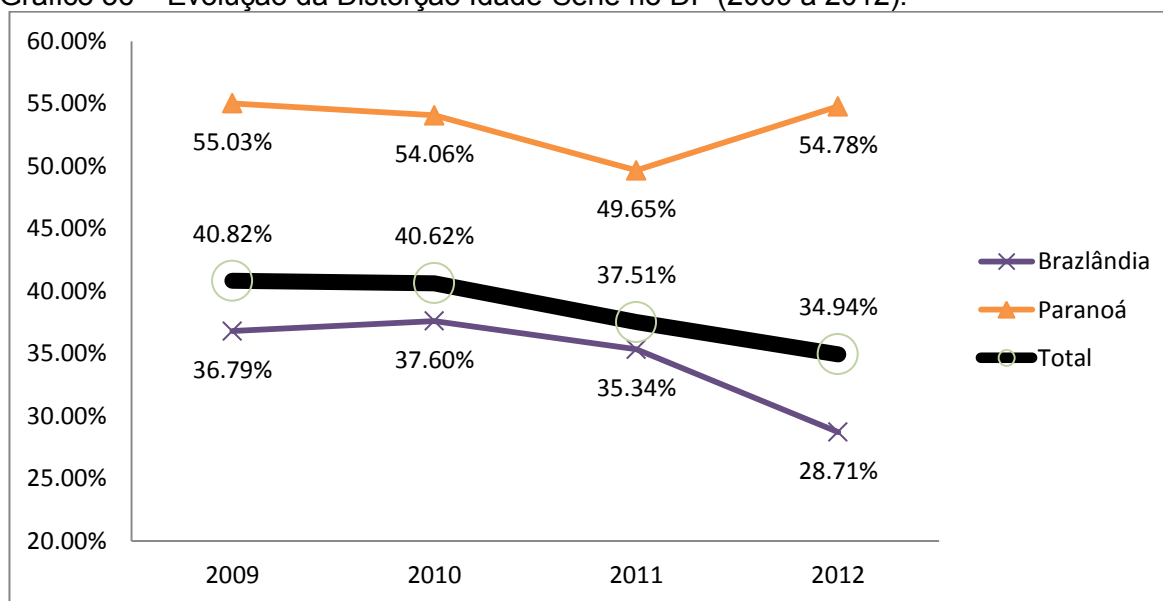
| Exercício | Execução Orçamentária Ensino Médio | | |
|-----------|------------------------------------|------------------|---|
| | Despesa Autorizada Infraestrutura | Empenhada | Empenhada/Despesa Autorizada Infraestrutura |
| 2012 | R\$ 24.975.595,00 | R\$ 8.187.844,56 | 32,78% |
| 2013 | R\$ 10.687.014,00 | R\$ 5.753.751,40 | 53,84% |

Fonte: PT nº 28

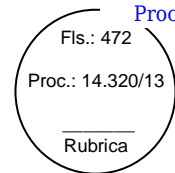
671. No que se refere aos indicadores educacionais de qualidade, o PPA estabelece a meta intermediária em 2012 de 13% para o índice de distorção idade-série, e redução gradual até 2015, com a eliminação total da defasagem.

672. A Análise dos dados aponta que, no período de 2009-2012, houve uma favorável redução do indicador de aproximadamente 41% para 35%, conforme retratado no gráfico a seguir. Ressalta-se que no gráfico foram também traçadas as linhas referentes às CRE's que possuem o melhor e o pior índice de distorção, demonstrando também a falta de equidade do tratamento desta questão.

Gráfico 36 – Evolução da Distorção Idade-Série no DF (2009 a 2012).



Fonte: Censo Escolar DF e PT nº 24.



673. No entanto, o índice de distorção idade-série da rede pública de ensino médio do DF ainda encontra-se muito distante da meta fixada no PPA, sendo que na CRE de Brazlândia, que apresentou o menor índice de distorção (28,71%), o percentual apurado em 2012 ainda era superior ao dobro da meta fixada no PPA .

674. A título comparativo, os índices de distorção idade-série da rede privada e das escolas públicas federais no DF, obtidos em 2011, foram de 7,1% e 11,7%, demonstrando o quanto os índices de distorção da rede pública distrital estão bem elevados.

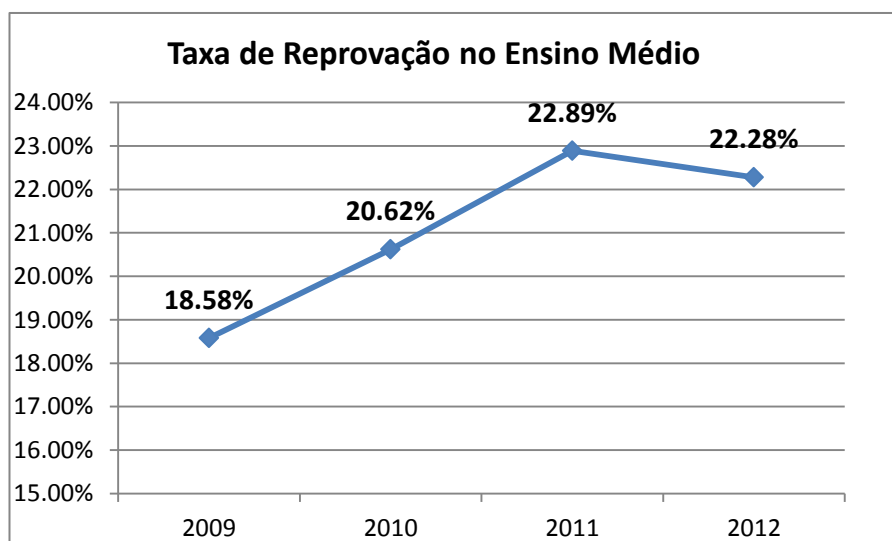
675. A SE/DF informou que, em recente revisão do PPA, propôs a supressão dessa meta, sob o argumento de que a correção da defasagem deve ser tratada na etapa do Ensino Fundamental, pois não há tempo de recuperar a distorção no transcorrer do ensino médio. Outro argumento apresentado é que enquanto não houver a total correção da defasagem idade/série no Ensino Fundamental, haverá estudantes ingressando no ensino médio com idade inadequada, ou seja, com mais de 16 anos. (Ofício nº 1705/2013-SEDF e Nota de Auditoria nº 06 – Anexo I – fls. 100/109)

676. Registra-se que a distorção idade-série é considerada um dos maiores problemas do ensino, pois repercute na taxa de reprovação e evasão escolar, por influenciar na autoestima e desempenho do aluno. Nesse sentido, diante da importância desse indicador para a mensuração da qualidade do ensino, entende-se que as metas previstas no PPA podem ser revistas, mas não se mostra razoável a exclusão desse indicador do planejamento governamental.

677. Quanto aos demais indicadores educacionais, embora não tenham sido incluídos no PPA, realizou-se análise da evolução das taxas de reprovação e de abandono escolar no período de 2009 a 2012, referentes ao Ensino Médio, conforme dados do Censo Escolar DF, consolidando-se os gráficos 37 e 38, os quais demonstram um aumento expressivo da reprovação escolar no período, de 18,58% para 22,28%, bem como a manutenção das taxas de abandono na faixa de aproximadamente 11%.

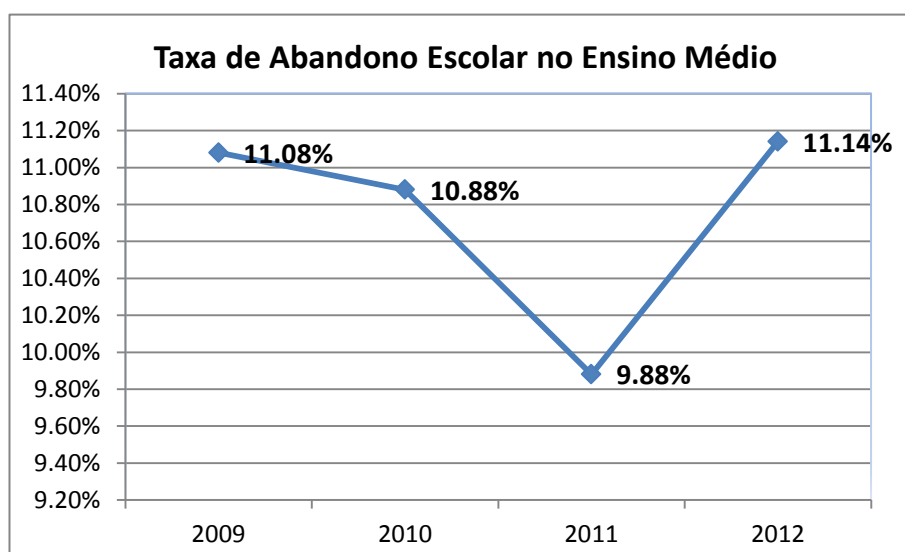


Gráfico 37 – Evolução da Taxa de Reprovação no DF.



Fonte: Censo Escolar DF 2009-2012 e PT nº 24.

Gráfico 38 – Evolução da Taxa de Abandono Escolar



Fonte: Censo Escolar DF 2009-2012 e PT nº 24.

678. Acerca dos resultados obtidos em avaliações externas, a análise do IDEB restou prejudicada tendo em vista que sua apuração para o Ensino Médio ocorre apenas de forma bianual, sendo que a última ocorreu apenas em 2011, ainda pendente a de 2013.

679. Desta forma, foi avaliada a evolução das médias de proficiência obtidas pelos alunos oriundos da Rede Pública do DF nas provas do ENEM, período de 2010 a 2012, conforme tabela abaixo, da qual se constatou queda nas médias de proficiências em todas as áreas de conhecimento.



680. A redução média de rendimento, considerando a média de todas as proficiências, foi de 5,9% de 2010 para 2011 e de 6,8% entre 2010 e 2012. Ressalta-se que as médias em Ciências Humanas e Redação foram as que mais pioraram.

Tabela 51 - Rede Pública – Média aritmética das proficiências no ENEM

| Ano | Linguagem e Códigos | Matemática | Ciências Humanas | Ciências da Natureza | Redação |
|------|---------------------|------------|------------------|----------------------|---------|
| 2010 | 511,41 | 490,22 | 567,38 | 473,71 | 571,07 |
| 2011 | 493,36 | 514,62 | 470,11 | 451,76 | 520,08 |
| 2012 | 486,24 | 485,00 | 510,37 | 450,81 | 497,10 |

Fonte: Resposta à Nota de Auditoria nº 11. (Ofício nº 1929/2013 – SEDF - Anexo III – fls. 66 a 70) e PT nº 24.

681. Os resultados também foram aferidos comparativamente com os resultados obtidos pela rede particular de ensino do DF, constatando-se que as notas de proficiência da rede privada são, em média, 16% superiores às notas da rede pública.

682. Neste período de 2010 a 2012 houve redução do rendimento tanto dos estudantes da rede pública quanto da rede privada, nos percentuais de 6,8% e 4,2%, respectivamente, todavia constata-se que a redução do rendimento médio dos estudantes da rede pública foi superior. (PT nº 24).

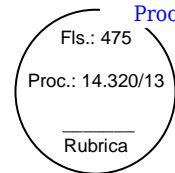
Causas

683. O quantitativo de escolas manteve-se praticamente sem alterações nos últimos três anos, propiciando estagnação na estrutura física. Em contrapartida houve um crescimento demográfico no período na população na faixa etária de 15 a 17 anos.

684. Baixo investimento em construção e ampliação de unidades educacionais de Ensino Médio, e baixa execução orçamentária dos recursos destinados à infraestrutura.

685. Escassez de espaço físico para ampliação e construção de escolas.

686. Redução do número de alunos por sala devido à política de educação inclusiva, voltada para o atendimento de alunos com deficiência no ensino regular.



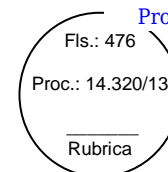
687. Inexistência de diagnóstico e planejamento visando à efetivação da ampliação da cobertura.
688. Inexistência de objetivos, metas e ações no PPA, bem como de políticas públicas educacionais visando à melhoria dos indicadores educacionais de aprovação, reprovação, abandono e evasão.
689. Baixa articulação entre SUBEB (área pedagógica), SUPLAV (área de planejamento estratégico) e SULOG (infraestrutura da rede).
690. Falta de priorização de ações educacionais voltadas para o Ensino Médio.
691. Baixa qualidade do planejamento realizado pelas unidades escolares.
692. Monitoramento incipiente da execução dos PPP's e dos projetos desenvolvidos pelas escolas e não adoção de medidas corretivas.
693. Ausência de sistema de avaliação institucional do desempenho dos alunos, professores e gestores.
694. Baixa capacitação e visão gerencial dos gestores das unidades escolares.
695. Pouca participação social nas escolas e baixo controle social das políticas educacionais em todos os níveis e dos resultados educacionais alcançados.

Efeitos

696. Baixa qualidade do ensino e permanência dos altos níveis de reprovação, distorção idade-série, abandono e evasão escolar na rede pública de Ensino Médio do DF.
697. Baixo rendimento nas avaliações externas.
698. Não atendimento à demanda de matrículas pela rede pública de Ensino Médio.
699. Impossibilidade de atender a população na faixa etária de 15 a 17 anos e de proporcionar a universalização do Ensino Médio.

Considerações do Auditado

700. Acerca do Achado 10, a SEDF apontou (fls. 240) que o acesso de novos alunos ao Ensino Médio da rede pública é realizado por meio da Central Única de



Atendimento Telefônico do Governo do Distrito Federal – 156, coordenada pela Codeplan em parceria com a SUPLAV/CACOED, sendo informado que no ano de 2013 houve um total de 2.988 pedidos de novas matrículas, dos quais 2.667 (89,9%) foram contemplados e 321 (10,7%) não foram, sugerindo que as ações demandadas de planejamento já apontam para a universalização do atendimento até o ano de 2016 da clientela de 04 a 17 anos, conforme previsto na Emenda Constitucional nº 59.

701. Ainda esclareceu que os alunos concluintes do Ensino Fundamental no ano letivo anterior tem sua matrícula renovada de forma automática em escolas da Rede Pública que ofertam Ensino Médio. Portanto, os estudantes que concluíram o Ensino Fundamental na Rede Pública do DF no ano letivo de 2013 tiveram matrícula assegurada no Ensino Médio no ano letivo de 2014.

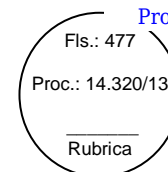
702. Por fim a SUPLAV reconheceu a necessidade de universalização do Ensino Médio, e defendeu a adoção de políticas educacionais delineadas para atrair os jovens e incentivar sua permanência na escola, alegando que as medidas relacionadas ao redesenho curricular, implantação da semestralidade e ampliação da Educação Profissional integrada ao ensino Médio sinalizam iniciativas neste sentido.

Posicionamento da equipe de auditoria

703. A SEDF não se manifestou acerca dos apontamentos relacionados à baixa qualidade da educação consignada nos indicadores educacionais, restringindo-se a tratar da redução de atendimento da população pela rede pública de ensino médio.

704. No entanto permaneceu sem apresentar um diagnóstico acerca da situação da cobertura do Ensino Médio na rede pública no período de 2011 a 2013, não apresentou justificativas sobre o descumprimento das metas contidas no PPA 2012-2015, bem como não informou sobre a adoção de medidas visando o cumprimento da meta estabelecida para 2015.

705. Nesta esteira, as evidências apresentadas permanecessem mantidas.



Proposições

706. Recomendar à Secretaria de Estado de Educação que apresente proposta de inclusão no Plano Plurianual do GDF de objetivos, metas e indicadores relacionados à ampliação da cobertura e à melhoria da qualidade do Ensino Médio, a exemplo dos índices de construção e/ou ampliação de unidades, aprovação/reprovação, abandono e evasão escolar e notas do IDEB, propiciando a replicação na LDO, LOA e demais instrumentos de planejamento governamental, de forma a garantir recursos orçamentários específicos para o alcance desses objetivos estratégicos. **(Sugestão VII.k).**

Benefícios Esperados

707. Ampliação da oferta de matrículas na rede pública de Ensino Médio.

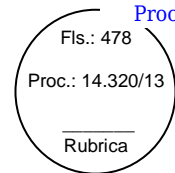
708. Melhoria da qualidade da educação, mensurada pelos indicadores educacionais.

3 Conclusão

709. A presente auditoria visou examinar as ações governamentais desenvolvidas pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal na promoção do Ensino Médio, avaliando o seu impacto na qualidade e cobertura desta etapa de ensino e identificando os principais problemas e causas, havendo o trabalho se desdobrado em 3 questões de auditoria.

710. Na primeira questão, entendeu-se que as condições das escolas de ensino médio não atendem as necessidades dos usuários, identificando-se em observações *in loco* que as instalações físicas estão inadequadas, a segurança pessoal e patrimonial estão deficientes, além da ausência de diagnóstico de infraestrutura das unidades escolares.

711. Em relação à segunda questão observou-se que o planejamento da gestão escolar tem sido deficiente no tocante à elaboração, atualização, padronização e conteúdo dos Projetos Políticos Pedagógicos, bem como no tocante aos demais instrumentos de planejamento. A SEDF tem sido ineficiente no processo de apoio, monitoramento e avaliação do planejamento e implementação das ações,



projetos e PPP's das unidades escolares. Ainda, não há sistemática de avaliação do desempenho dos alunos, gestores e instituições de ensino. A participação social é bastante incipiente e os Conselhos Escolares não tem contribuído efetivamente para o estabelecimento da Gestão Democrática. Além disso, os Gestores Escolares não possuem capacitação adequada para a ocupação de cargos gerenciais.

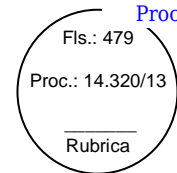
712. Em relação à terceira questão identificaram-se deficiências no planejamento governamental das políticas educacionais, com destaque para a inexistência de Plano Distrital de Educação e a fragilidade do PPA 2012-15, que não contemplou objetivos específicos, metas e ações relacionadas à melhoria de importantes indicadores qualitativos educacionais. Apurou-se também o desalinhamento entre o PPA, o PPP da Rede Pública, os PPP's das escolas e os Planos de Ação da SUBEB/COEMED.

713. Diante das falhas no processo de planejamento educacional e respectivo monitoramento, a implementação da política pública educacional não tem surtido o efeito prático desejado, pois as metas do Objetivo Específico 003 do PPA, relacionadas ao ensino médio, não foram cumpridas, havendo redução do quantitativo de matrículas na rede pública de ensino médio e do percentual de atendimento da população entre 15 a 17 anos. Além disso, os indicadores educacionais como o abandono escolar, a distorção idade-série, e, principalmente, a reprovação escolar estão em níveis críticos.

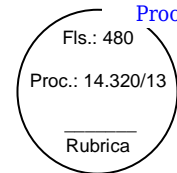
4 Proposições

714. Ante o exposto, sugere-se ao Plenário:

- I) Tomar conhecimento:
 - a. do presente Relatório de Auditoria, de fls. 318/489;
 - b. dos documentos acostados às fls. 235/298.
- II) Determinar à Secretaria de Estado de Educação que :
 - a. realize diagnóstico completo da infraestrutura das unidades escolares de toda rede pública do Distrito Federal de forma a orientar o planejamento de manutenção, devendo conter, no mínimo: a) documentação atualizada das edificações (plantas e desenhos arquitetônicos e de engenharia); b) inventário das

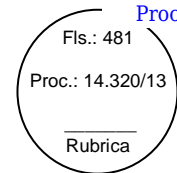


- instalações, equipamentos e mobiliário (quantitativos e especificações); c) registro atualizado das manutenções realizadas; d) avaliação do estado de conservação da infraestrutura e dos elementos inventariados; e) estimativa de custos de manutenção e de reestruturação física; f) indicação das prioridades de intervenção; **(Achado 1)**
- b. implemente rotinas sistematizadas de inspeção periódica da infraestrutura das unidades escolares, acompanhadas de registros e relatórios gerenciais, de forma a manter atualizado o diagnóstico e identificar as demandas prioritárias; **(Achado 1)**
- c. com base em diagnóstico da infraestrutura das unidades escolares, elabore e implemente progressivamente uma política de gestão da infraestrutura física das escolas, que assegure a melhoria das instalações da rede pública de ensino do DF, incluindo a correção das seguintes desconformidades **(Achado 2)**:
- i. baixo conforto térmico e acústico das salas de aula;
 - ii. pisos irregulares (desgastados ou com buracos) das salas de aula;
 - iii. baixo estado de conservação dos banheiros das escolas;
 - iv. mobiliários incompatíveis e em má condição de conservação;
 - v. acesso à internet de má qualidade (baixa estabilidade e velocidade);
 - vi. condições insatisfatórias de acessibilidade às escolas e inadequação das instalações para os alunos portadores de necessidades especiais.
- d. formule e implemente programa voltado à melhoria e expansão dos equipamentos de segurança patrimonial (a exemplo do monitoramento por câmeras de vídeo) e de combate e prevenção de incêndio nas escolas públicas do DF, de modo a adotar soluções sistêmicas no âmbito da rede pública de ensino, realizando, previamente, diagnóstico da situação atual e avaliação técnico-econômica das soluções propostas; **(Achado**

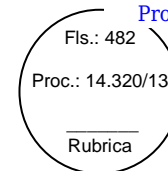


3)

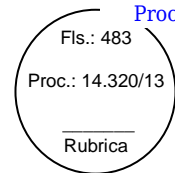
- e. implante mecanismo estruturado de monitoramento e avaliação da gestão escolar, principalmente no tocante à implementação dos PPP's e do Plano de Ação das escolas (ou similar), definindo as atividades e responsabilidades dos atores envolvidos e os relatórios a serem elaborados, de modo a garantir o acompanhamento das principais ações e projetos educacionais desenvolvidos pelas unidades escolares, do grau de cumprimento dos objetivos e metas inicialmente estabelecidos, e dos resultados dos indicadores de ensino e aprendizagem do ensino médio e de outras etapas da educação básica; **(Achado 5)**
 - f. implante um sistema de avaliação da qualidade da educação básica na rede de ensino público do DF, englobando o desempenho escolar dos estudantes, das unidades educacionais e da rede pública de ensino;**(Achado 6)**
 - g. elabore proposta de Plano Distrital de Educação, alinhado às diretrizes, metas e estratégias previstas no Plano Nacional de Educação, a ser submetido à aprovação pela Câmara Legislativa do DF, atentando para prazo fixado no art. 8º da Lei nº 13.005/2014. **(Achado 9)**
- III) Determinar Secretaria de Estado de Educação, ainda, que, no prazo de 120 dias, elabore e encaminhe ao Tribunal plano de ação para implementação das determinações acima enumeradas no item II, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria;
- IV) Determinar à SEDF que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, adote as seguintes medidas, dando conhecimento ao Tribunal:
- a. Elabore normativo regulamentando a elaboração dos Projetos Políticos Pedagógicos (PPP's) pelas unidades escolares, com o objetivo de fortalecer o processo de planejamento da gestão



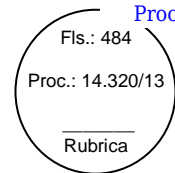
- escolar, definindo objetivamente, no mínimo, os seguintes aspectos: prazos relacionados às fases de discussão, elaboração, revisão/atualização pelos gestores e comunidade escolar; conteúdo mínimo que deve compor o documento; padrão de organização, formatação e apresentação dos tópicos; atribuições e responsabilidades dos atores envolvidos; **(Achado 4)**
- b. Implante modelo sistemático e padronizado de avaliação e aprovação dos PPP's, estabelecendo critérios objetivos de mensuração, bem como os prazos para análise e aprovação pelas CRE's e Coordenação Central; **(Achado 4)**
- c. Discipline, no âmbito da SEDF, a finalidade, conteúdo, prazos e responsabilidades na elaboração dos instrumentos gerenciais de planejamento ("Plano de Gestão da unidade escolar", "Plano administrativo anual") previstos nos artigos 5º, 6º e 25 da Lei de Gestão Democrática (Lei Distrital nº 4.571/2012), a fim de garantir maior efetividade ao referido conteúdo normativo; **(Achado 4)**
- d. Elabore normativo dispendo sobre a obrigatoriedade de elaboração pelas unidades escolares de Plano de Ação Anual, plenamente alinhado e integrado ao respectivo PPP da escola, que deverá conter os seguintes elementos gerenciais: definição de objetivos gerais e específicos, metas quantificáveis, utilização de indicadores para mensurar as metas, relação de ações, atividades e projetos a serem implementados para alcance de cada meta, previsão dos recursos humanos, materiais e financeiros necessários, estabelecimento de prazos e dos responsáveis pelas ações, projetos e atividades propostos; **(Achado 4)**
- e. Desenvolva mecanismo gerencial que garanta o alinhamento e integração do planejamento governamental (Plano Distrital de Educação, Plano Plurianual) e o planejamento elaborado pelas



- unidades escolares (PPP's e Planos de Ação); **(Achado 4)**
- f. Reavalie a política de descentralização de recursos financeiros às unidades escolares, instrumentalizada pelo PDAF, examinando a viabilidade de priorizar a aquisição de materiais e serviços comuns de modo centralizado, para evitar a multiplicidade de esforços isolados na realização destas aquisições e contratações, com o objetivo de promover a vantajosidade econômica por meio da redução dos valores contratuais devido aos ganhos de escala, e, ainda, a eficiência administrativa, desonerando as atribuições dos gestores escolares; **(Achado 4)**
- g. regularize a composição dos Conselhos Escolares que estão em desconformidade com o art. 24 da Lei da Gestão Democrática. **(Achado 7)**
- V) Determinar à Secretaria de Estado de Educação que, doravante:
- a. inclua no planejamento estratégico da SEDF objetivos, metas, ações e indicadores relacionados à melhoria da infraestrutura das unidades escolares; **(Achado 1)**
- b. elabore planos operacionais anuais alinhados ao PPA, LDO e LOA, elencando atividades de manutenção e outras intervenções prioritárias, de forma a promover melhorias, ampliações e garantir a qualidade da condição geral da infraestrutura das unidades escolares; **(Achado 1)**
- c. promova a distribuição equitativa, com base em critérios objetivos e isonômicos, do quantitativo de coordenadores intermediários lotados nas Coordenações Regionais de Ensino, alocando recursos humanos suficientes para garantir a eficaz atuação da Coordenação Intermediária do Ensino Médio; **(Achado 5)**
- d. monitore permanentemente a composição e atuação dos Conselhos Escolares, de modo a garantir aderência à Lei de Gestão Democrática no tocante à representatividade dos



- segmentos da comunidade escolar, à periodicidade e ao quórum de realização das reuniões, bem como oriente e induza os Conselhos Escolares a proceder os registros das reuniões, incluindo a identificação clara dos participantes, do segmento a que pertencem, o relato objetivo dos assuntos tratados e o resultado das deliberações; **(Achado 7)**
- e. Garanta formação continuada aos diretores e gestores escolares, oferecendo eventos de capacitação alternativos para aqueles que optaram em não participar do curso de formação de gestores/2014, de modo a suprir a lacuna de conhecimento desses servidores, contribuindo para maior eficiência e eficácia no alcance dos resultados da gestão escolar; **(Achado 8)**
- f. Inclua na formação continuada dos diretores e gestores escolares módulo específico para abordar os conceitos e ferramentas de gestão, a exemplo da elaboração do plano de ação das escolas, do monitoramento e avaliação dos resultados e do ciclo PDCA de gestão; **(Achado 8)**
- g. mantenha alinhado o planejamento operacional (Planos de Ação) de suas Subsecretarias, aos objetivos, metas e indicadores previstos nos instrumentos de planejamento estratégico do Distrito Federal (PPA's e Plano Distrital de Educação), com o objetivo de garantir maior eficácia no alcance dos resultados esperados. **(Achado 9)**
- h. estabeleça diretrizes para atuação dos gestores das escolas nos casos de vandalismo, bem como promova campanhas preventivas visando preservar o patrimônio público. **(Achado 3)**
- VI) Determinar à SEDF que, juntamente com os órgãos da Secretaria de Segurança Pública e demais órgãos e entidades governamentais solucione **de forma imediata** a situação crítica de insegurança e violência verificada nas imediações da quadra de esportes utilizadas pelos alunos do CEM 03 de Ceilândia, dando conhecimento ao Tribunal, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, das providências

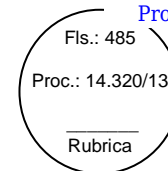


adotadas; **(Achado 3)**

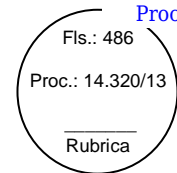
VII) Recomendar à Secretaria de Estado de Educação que:

- a. implemente sistema informatizado de gerenciamento integrado das atividades de manutenção, a exemplo do LSE – Levantamento da Situação Escolar disponibilizado pelo FNDE, que possibilite o registro e atualização de diagnóstico da infraestrutura, bem como do planejamento e execução das atividades de manutenção; **(Achado 1)**
- b. apresente proposta de inclusão no Plano Plurianual do GDF de objetivos, metas e indicadores relacionados à melhoria da condição geral de infraestrutura das unidades escolares, propiciando a replicação na LDO, LOA e demais instrumentos de planejamento governamental, de forma a garantir recursos orçamentários específicos para o alcance desses objetivos estratégicos; **(Achado 1)**
- c. elabore um plano de reorganização dos espaços das escolas visando à construção e/ou reforma de auditórios, bibliotecas, quadras de esporte, salas de leitura e laboratórios de ciências nas unidades escolares, viabilizando a implementação progressiva desses ambientes em toda rede pública de ensino do DF; **(Achado 2)**
- d. promova a ampla divulgação e disseminação aos gestores escolares da ferramenta de gestão PDDE-Interativo⁷⁸, providenciando suporte e orientação técnica necessária e realizando o acompanhamento do grau de utilização, a fim de induzir e viabilizar o preenchimento completo dos dados nesta ferramenta pelas unidades escolares, de maneira que as funcionalidades existentes no sistema auxiliem a elaboração dos planos de ação, bem como para que as unidades escolares tenham acesso aos diversos programas federais do MEC, a exemplo do ProEmi; **(Achado 4)**

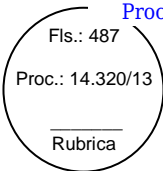
⁷⁸ Nos anos de 2012 e 2013 denominava-se PDE – Interativo.



- e. estabeleça no âmbito das unidades escolares estrutura administrativa que possibilite a realização de um gerenciamento satisfatório dos recursos repassados através do PDAF, bem como garanta o repasse integral das verbas autorizadas em LOA para as unidades escolares em situação regular perante à SEDF; **(Achado 4)**
- f. implemente sistema informatizado e integrado de gestão escolar que permita a inserção dos instrumentos de planejamento, a realização de monitoramento, avaliação e acompanhamento dos resultados das ações, projetos educacionais, o cumprimento de objetivos e metas, bem como o registro de relatórios gerenciais; **(Achado 5)**
- g. fomente a participação social da comunidade escolar, utilizando-se dos meios mais efetivos para intensificar as convocações públicas em datas estratégicas, conscientizar a população sobre os benefícios da Gestão Democrática, divulgar as competências e a atuação dos Conselhos Escolares, além de relatar os casos de sucesso educacional decorrentes da participação social; **(Achado 7)**
- h. Garanta a capacitação aos membros dos conselhos escolares, viabilizando o pleno conhecimento das competências legais estabelecidas e a ampliação das atividades do conselho; **(Achado 7)**
- i. Inclua em seu programa de capacitação ações e incentivos permanentes no sentido de promover a participação dos servidores da Carreira de Magistério em cursos de especialização em gestão escolar, de forma a garantir o desenvolvimento e profissionalização da gestão escolar no âmbito da SEDF; **(Achado 8)**
- j. reavalie o calendário do processo eleitoral de escolha dos diretores escolares, de forma a permitir que os gestores eleitos possam elaborar um planejamento adequado e tempestivo da



- futura gestão das unidades escolares, prévio ao início do ano letivo; **(Achado 8)**
- k. apresente proposta de inclusão no Plano Plurianual do GDF de objetivos, metas e indicadores relacionados à ampliação da cobertura e à melhoria da qualidade do Ensino Médio, a exemplo dos índices de construção e/ou ampliação de unidades, aprovação/reprovação, abandono e evasão escolar e notas do IDEB, propiciando a replicação na LDO, LOA e demais instrumentos de planejamento governamental, de forma a garantir recursos orçamentários específicos para o alcance desses objetivos estratégicos. **(Achados 9 e 10)**
- VIII) Determinar ao Corpo de Bombeiros do DF que realize fiscalização periódica nas unidades escolares públicas do DF para avaliação da situação de regularidade técnica das instalações e equipamentos relacionados ao combate e prevenção de incêndio, bem como desenvolva iniciativas com vistas à realização de treinamentos de prevenção, combate de incêndio, e evacuação de ambientes. **(Achado 3)**
- IX) Alertar as Secretarias de Estado de Educação e de Segurança Pública acerca da necessidade de envidar esforços conjuntos com os demais órgãos e entidades governamentais, com vistas a combater de maneira integrada e sistêmica as deficiências e fragilidades relacionadas à insegurança, violência, uso e comercialização de drogas nas unidades escolares da rede pública de ensino bem como nas regiões perimetrais. **(Achado 3)**
- X) Cientificar o Governador do Distrito Federal e o Secretário de Estado de Educação de que a inadequação das instalações físicas das escolas atenta contra os princípios da eficiência e eficácia que devem nortear a Administração Pública e contribuem para a redução da qualidade do ensino na rede pública. **(Achado 2)**
- XI) Dar ciência do presente Relatório de Auditoria, do Relatório/Voto do Relator e da Decisão que vier a ser tomada ao (à):



- a. Governador do Distrito Federal;
- b. Câmara Legislativa do Distrito Federal;
- c. Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal;
- d. Conselho de Educação do Distrito Federal;
- e. Secretaria de Segurança Pública;
- f. Instituto Rui Barbosa – IRB;
- g. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON;
- h. Tribunal de Contas de União - TCU;
- i. Associação de Pais e Alunos das Instituições de Ensino do Distrito Federal – ASPA/DF, entidade de interesse social sem fins lucrativos, apartidária, em defesa dos usuários dos ensinos público e privado, da creche à universidade.

Brasília, 25 de julho de 2014.

Davi Assunção S. N. de Castro
Auditor de Controle Externo

Cynthia T. C. Luz Thomazi
Auditor de Controle Externo



ANEXO I - PLANO DE AÇÃO

| Determinações e Recomendações do TCDF (Itens da Decisão) | Medidas a serem adotadas para cumprimento das proposições* (Ações) | Data prevista para a implementação * |
|--|---|---|
| realize diagnóstico completo da infraestrutura das unidades escolares de toda rede pública do Distrito Federal de forma a orientar o planejamento de manutenção, devendo conter, no mínimo: a) documentação atualizada das edificações (plantas e desenhos arquitetônicos e de engenharia); b) inventário das instalações, equipamentos e mobiliário (quantitativos e especificações); c) registro atualizado das manutenções realizadas; d) avaliação do estado de conservação da infraestrutura e dos elementos inventariados; e) estimativa de custos de manutenção e de reestruturação física; f) indicação das prioridades de intervenção | 1) | dd/mm/aaaa |
| | 2) | |
| | ... | |
| implemente rotinas sistematizadas de inspeção periódica da infraestrutura das unidades escolares, acompanhadas de registros e relatórios gerenciais, de forma a manter atualizado o diagnóstico e identificar as demandas prioritárias; | 1) | |
| | 2) | |
| | ... | |
| com base em diagnóstico da infraestrutura das unidades escolares, elabore e implemente progressivamente uma política de gestão da infraestrutura física das escolas, que assegure a melhoria das instalações da rede pública de ensino do DF, incluindo a correção das seguintes desconformidades: <ul style="list-style-type: none">• baixo conforto térmico e acústico das salas de aula;• pisos irregulares (desgastados ou com buracos) das salas de aula;• baixo estado de conservação dos banheiros das escolas;• mobiliários incompatíveis e em má condição de conservação;• acesso à internet de má qualidade (baixa estabilidade e velocidade).• condições insatisfatórias de | 1) | |
| | 2) | |
| | ... | |



| | | |
|--|--|--|
| <p>acessibilidade às escolas e inadequação das instalações para os alunos portadores de necessidades especiais</p> | | |
| <p>formule e implemente programa voltado à melhoria e expansão dos equipamentos de segurança patrimonial (a exemplo do monitoramento por câmeras de vídeo) e de combate e prevenção de incêndio nas escolas públicas do DF, de modo a adotar soluções sistêmicas no âmbito da rede pública de ensino, realizando, previamente, diagnóstico da situação atual e avaliação técnico-econômica das soluções propostas</p> | | |
| <p>implante mecanismo estruturado de monitoramento e avaliação da gestão escolar, principalmente no tocante à implementação dos PPP's e do Plano de Ação das escolas (ou similar), definindo as atividades e responsabilidades dos atores envolvidos e os relatórios a serem elaborados, de modo a garantir o acompanhamento das principais ações e projetos educacionais desenvolvidos pelas unidades escolares, do grau de cumprimento dos objetivos e metas inicialmente estabelecidos, e dos resultados dos indicadores de ensino e aprendizagem do ensino médio e de outras etapas da educação básica</p> | | |
| <p>implante um sistema de avaliação da qualidade da educação básica na rede de ensino público do DF, englobando o desempenho escolar dos estudantes, das unidades educacionais e da rede pública de ensino.</p> | | |
| <p>elabore proposta de do Plano Distrital de Educação, alinhado às diretrizes, metas e estratégias previstas no Plano Nacional de Educação, a ser submetido à aprovação pela Câmara Legislativa do DF, atentando para prazo fixado no art. 8º da Lei nº 13.005/2014</p> | | |

*Campos a serem preenchidos pelo jurisdicionado.

Brasília-DF, 25 de julho de 2014.



| Lista de Papéis de Trabalho | |
|------------------------------------|---|
| PT nº | Descrição |
| 1 | Questionários Eletrônicos |
| 2 | Divulgação Pesquisa Eletrônica |
| 3 | Resultado Consolidado e Análise - Pesquisa Infraestrutura |
| 4 | Resultado Consolidado e Análise - Pesquisa Gestão |
| 5 | Resultado por Código e Análise - Pesquisa Gestão |
| 6 | Roteiro de Observação Direta |
| 7 | Entrevistas - Gestores Escolares |
| 8 | Relatório Amostral Nacional - Risco de Auditoria |
| 9 | Roteiro de Entrevistas - CRE-GREB |
| 10 | Resultado Consolidado Entrevistas Gestores |
| 11 | Relação de PPP's |
| 12 | Análise PPP's |
| 13 | Análise Instrumento de Planejamento |
| 14 | Manual PDE - Interativo |
| 15 | Consolidação Entrevistas CRE |
| 16 | Análise Coordenadores Intermediários |
| 17 | Documentação Coletada nas CRE's |
| 18 | Participação Social |
| 19 | Análise Conselho Escolar |
| 20 | Censo Escolar DF - 2013 |
| 21 | Análise - visitas in loco |
| 22 | Análise - PDE Interativo |
| 23 | Análise Gestores |
| 24 | Análise Qualitativa Gestão - SEDF |
| 25 | Análise Cobertura - SEDF |
| 26 | Análise Capacitação Gestores |
| 27 | Eleição Direta |
| 28 | Execução Orçamentária SEDF - Obras (SIGGO) |
| 29 | Análise PDAF EM |
| 30 | Classificação das Escolas (Amostra) - Infraestrutura |



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

Fls.: 491

Proc.: 14.320/13

Rubrica



| Lista de Tabelas | |
|-------------------------|--|
| nº | Descrição |
| 1 | Normas Aplicáveis |
| 2 | Dados do Censo Escolar 2012 - Ensino Médio e Médio Integrado (por CRE) |
| 3 | Indicadores Educacionais 2010 |
| 4 | IDEB Brasil |
| 5 | IDEB Brasil por Dependência Administrativa |
| 6 | IDEB DF |
| 7 | Metas Ideb (Projeto de PNE) |
| 8 | Dados referentes à Cobertura do Ensino Médio no DF |
| 9 | Objetivos e Metas PPA 2012-15. |
| 10 | Relação de Processos afins. |
| 11 | Execução Orçamentária SEDF 2012 |
| 12 | Execução Orçamentária SEDF 2013 |
| 13 | Quantidade de respostas ao questionário eletrônico de gestão e infraestrutura. |
| 14 | Relação das escolas visitadas (inspeção da infraestrutura). |
| 15 | Unidades Escolares Entrevistadas |
| 16 | Ambientes avaliados nas escolas visitadas |
| 17 | Subdivisão do item SANITÁRIOS. |
| 18 | Quadro Resumo Combate/Prevenção de Incêndio |
| 19 | Equipamentos de Segurança |
| 20 | Periodicidade de Revisão dos PPP's |
| 21 | Itens e Subitens avaliados dos PPP's. |
| 22 | Avaliação dos conteúdos dos PPP's |
| 23 | Resultado da Avaliação dos PPP's |
| 24 | Resultado da Avaliação Específica |
| 25 | Alinhamento ao Conteúdo do PPA. |
| 26 | Análise do Alinhamento dos PPP's às metas do PPA. |
| 27 | Análise PDAF 2013 nas Escolas de Ensino Médio |
| 28 | Situação das escolas de ensino médio – PDAF 2013. |
| 29 | Principal instrumento de Planejamento |
| 30 | Utilização do PDE-Interativo |
| 31 | Preenchimento Plano Geral |
| 32 | Quantitativo Coordenadores Intermediários CRE's |
| 33 | Comparativo Escolas por Coordenadores Intermediários. |
| 34 | Avaliação nos Estados da Federação |
| 35 | Critérios para composição do Conselho Escolar. |
| 36 | Análise Composição dos Conselhos Escolares |
| 37 | Quantitativo de Escolas e nº de Reuniões realizadas no 1º Semestre |
| 38 | Análise Capacitação Gestores |
| 39 | Análise Experiência dos Gestores Escolares. |
| 40 | Metas IDEB |



| | |
|----|---|
| 41 | Situação dos Planos Estaduais de Educação. |
| 42 | PPA |
| 43 | Evolução da taxa de reprovação no Ensino Médio no DF |
| 44 | Notas IDEB x Metas Projetadas. |
| 45 | Indicadores PPA – Meta nº 01 |
| 46 | Cobertura. |
| 47 | Prognóstico de Cobertura |
| 48 | Matrículas no Ensino Médio |
| 49 | Análise dotação orçamentária - Ensino Médio 2012 e 2013. |
| 50 | Análise execução orçamentária - Ensino Médio 2012 e 2013. |
| 51 | Rede Pública – Média aritmética das proficiências no ENEM |

| Lista de Figuras | |
|-------------------------|--|
| nº | Descrição |
| 1 | Distribuição geográfica das escolas visitadas (inspeção e entrevistas). |
| 2 | Exemplos de salas de aulas com o piso degradado. |
| 3 | Exemplos de salas de aulas com o piso em granitina. |
| 4 | Estado de conservação dos sanitários visitados. |
| 5 | Biblioteca / Sala de Leitura do CEM 01 – Gama |
| 6 | Biblioteca / Sala de Leitura do CED Myriam Ervilha.1 |
| 7 | Rampa de acesso às salas de aula - CEM EIT - Taguatinga. |
| 8 | Elevador de deficientes - CED Pompílio Marques de Souza - Planatina. |
| 9 | Sanitário de deficientes - CEM Elefante Branco |
| 10 | Exemplos de vandalismo nos sanitários das escolas visitadas. |
| 11 | Exemplos de armazenamento indevido de extintores. |
| 12 | Exemplos de hidrantes destruídos. |
| 13 | Usuários de crack moradores da quadra de esportes utilizada pelo CEM 03 - Ceilândia. |
| 14 | Ciclo PDCA - Planejamento |
| 15 | Ciclo PDCA – Controle |
| 16 | PPA |



| Lista de Gráficos | |
|--------------------------|---|
| nº | Descrição |
| 1 | Perfil dos Participantes - Infraestrutura |
| 2 | Perfil dos Participantes - Gestão |
| 3 | Exemplo de gráfico padrão utilizado para classificação dos ambientes escolares |
| 4 | Classificação das salas de aula. |
| 5 | Percepção dos usuários quanto ao ambiente da sala de aula. |
| 6 | Classificação do mobiliário das salas de aula. |
| 7 | Classificação dos Auditórios. |
| 8 | Classificação dos Sanitários. |
| 9 | Classificação das Bibliotecas/Sala de Leitura |
| 10 | Frequência de utilização da Biblioteca/Sala de Leitura |
| 11 | Classificação do serviço de Internet. |
| 12 | Qualidade da prestação do serviço de Internet. |
| 13 | Frequência de utilização do Laboratório de Informática. |
| 14 | Classificação das Salas de Recursos (PNE) |
| 15 | Classificação dos Laboratórios de Ciências. |
| 16 | Frequência de utilização do Laboratório de Ciências. |
| 17 | Classificação das Quadras de Esportes. |
| 18 | Classificação quanto à Acessibilidade. |
| 19 | Opinião dos usuários quanto à Acessibilidade. |
| 20 | Classificação quanto ao Combate e Prevenção de Incêndio. |
| 21 | Classificação quanto à Segurança Patrimonial. |
| 22 | Opinião dos usuários quanto à Segurança no ambiente escolar. |
| 23 | Avaliação dos usuários quanto à contribuição da SEDF |
| 24 | Escolas que possuem projeto político-pedagógico - Gestão (Q.2) |
| 25 | Frequência de revisão do projeto político-pedagógico-Gestão (Q.4) |
| 26 | Aspectos de maior dificuldade na elaboração do PPP – Gestão (Q.9) |
| 27 | Escolas que possuem Planejamento Anual formalizado - Gestão (Q. 12) |
| 28 | Avaliação do apoio da SEDF na elaboração dos PPP's – Orientações e Diretrizes - Gestão Q.5). |
| 29 | Avaliação das atividades de Monitoramento e Avaliação dos PPP's – Gestão (Q.22) |
| 30 | Avaliação das atividades de monitoramento e avaliação do desempenho das escolas e gestores – Gestão (Q. 24) |
| 31 | Avaliação das atividades de Supervisão in loco – Gestão (Q.27) |
| 32 | Avaliação do monitoramento e avaliação do desempenho da escola e dos gestores - Gestão (Q.24) |
| 33 | Atuação da Comunidade escolar na elaboração do PPP Gestão (Q. 11) |
| 34 | Aspectos de maior dificuldade para elaboração do PPP – Gestão (Q.9) |
| 35 | Avaliação dos atuais gestores quanto à Capacitação Recebida da SEDF para exercício da função de Gestor Escolar - Gestão (Q33) |
| 36 | Evolução da Distorção Idade-Série no DF |
| 37 | Evolução da Taxa de Reprovação no DF. |
| 38 | Evolução da Taxa de Abandono Escolar |



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

SESSÃO ORDINÁRIA Nº 4734 de 11/11/2014

TCDF/Secretaria das Sessões
Folha:.....
Processo: [14320/2013](#)
Rubrica:.....

PROCESSO Nº [14320/2013](#)

RELATOR : CONSELHEIRO ANTONIO RENATO ALVES RAINHA

EMENTA : Auditoria Operacional na Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal - SEE/DF para avaliar as ações do governo na área da Educação Básica, em especial na etapa do Ensino Médio.

DECISÃO Nº 5677/2014

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - tomar conhecimento: a) do Relatório de Auditoria, de fls. 318/489; b) dos documentos acostados às fls. 235/298; II - determinar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal - SE/DF que: a) realize diagnóstico completo da infraestrutura das unidades escolares de toda rede pública do Distrito Federal de forma a orientar o planejamento de manutenção, devendo conter, no mínimo: a.a) documentação atualizada das edificações (plantas e desenhos arquitetônicos e de engenharia); a.b) inventário das instalações, equipamentos e mobiliário (quantitativos e especificações); a.c) registro atualizado das manutenções realizadas; a.d) avaliação do estado de conservação da infraestrutura e dos elementos inventariados; a.e) estimativa de custos de manutenção e de reestruturação física; a.f) indicação das prioridades de intervenção (Achado 1); b) implemente rotinas sistematizadas de inspeção periódica da infraestrutura das unidades escolares, acompanhadas de registros e relatórios gerenciais, de forma a manter atualizado o diagnóstico e identificar as demandas prioritárias (Achado 1); c) com base em diagnóstico da infraestrutura das unidades escolares, elabore e implemente progressivamente uma política de gestão da infraestrutura física das escolas, que assegure a melhoria das instalações da rede pública de ensino do Distrito Federal, incluindo a correção das seguintes desconformidades (Achado 2): i) baixo conforto térmico e acústico das salas de aula; ii) pisos irregulares (desgastados ou com buracos) das salas de aula; iii) baixo estado de conservação dos banheiros das escolas; iv) mobiliários incompatíveis e em má condição de conservação; v) acesso à internet de má qualidade (baixa estabilidade e velocidade); vi) condições insatisfatórias de acessibilidade às escolas e inadequação das instalações para os alunos portadores de necessidades especiais; d) formule e implemente programa voltado à melhoria e expansão dos equipamentos de segurança patrimonial (a exemplo do monitoramento por câmeras de vídeo) e de combate e prevenção de incêndio nas escolas públicas do Distrito Federal, de modo a adotar soluções sistêmicas no âmbito da rede pública de ensino, realizando, previamente, diagnóstico da situação atual e avaliação técnico-econômica das soluções propostas (Achado 3); e) implante mecanismo estruturado de monitoramento e avaliação da gestão escolar, principalmente no tocante à implementação dos PPPse do Plano de Ação das escolas (ou similar), definindo as atividades e responsabilidades dos atores envolvidos e os relatórios a serem

elaborados, de modo a garantir o acompanhamento das principais ações e projetos educacionais desenvolvidos pelas unidades escolares, do grau de cumprimento dos objetivos e metas inicialmente estabelecidos, e dos resultados dos indicadores de ensino e aprendizagem do ensino médio e de outras etapas da educação básica (Achado 5); f) implante um sistema de avaliação da qualidade da educação básica na rede de ensino público do Distrito Federal, englobando o desempenho escolar dos estudantes, das unidades educacionais e da rede pública de ensino (Achado 6); g) elabore proposta de Plano Distrital de Educação, alinhado às diretrizes, metas e estratégias previstas no Plano Nacional de Educação, a ser submetido à aprovação pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, atentando para prazo fixado no art. 8º da Lei nº 13.005/2014. (Achado 9); III - determinar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal - SE/DF, ainda, que, no prazo de 120 dias, elabore e encaminhe ao Tribunal plano de ação para implementação das determinações acima enumeradas no item II, conforme modelo apresentado no Anexo I do Relatório de Auditoria; IV - determinar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal - SE/DF que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, adote as seguintes medidas, dando conhecimento ao Tribunal: a) elabore normativo regulamentando a elaboração dos Projetos Políticos Pedagógicos (PPP's) pelas unidades escolares, com o objetivo de fortalecer o processo de planejamento da gestão escolar, definindo objetivamente, no mínimo, os seguintes aspectos: prazos relacionados às fases de discussão, elaboração, revisão/atualização pelos gestores e comunidade escolar; conteúdo mínimo que deve compor o documento; padrão de organização, formatação e apresentação dos tópicos; atribuições e responsabilidades dos atores envolvidos (Achado 4); b) implante modelo sistemático e padronizado de avaliação e aprovação dos PPP's, estabelecendo critérios objetivos de mensuração, bem como os prazos para análise e aprovação pelas CREse Coordenação Central (Achado 4); c) discipline, no âmbito da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, a finalidade, conteúdo, prazos e responsabilidades na elaboração dos instrumentos gerenciais de planejamento ("Plano de Gestão da unidade escolar", "Plano administrativo anual") previstos nos artigos 5º, 6º e 25 da Lei de Gestão Democrática (Lei Distrital nº 4.571/2012), a fim de garantir maior efetividade ao referido conteúdo normativo (Achado 4); d) elabore normativo dispendo sobre a obrigatoriedade de elaboração pelas unidades escolares de Plano de Ação Anual, plenamente alinhado e integrado ao respectivo PPP da escola, que deverá conter os seguintes elementos gerenciais: definição de objetivos gerais e específicos, metas quantificáveis, utilização de indicadores para mensurar as metas, relação de ações, atividades e projetos a serem implementados para alcance de cada meta, previsão dos recursos humanos, materiais e financeiros necessários, estabelecimento de prazos e dos responsáveis pelas ações, projetos e atividades propostos (Achado 4); e) desenvolva mecanismo gerencial que garanta o alinhamento e integração do planejamento governamental (Plano Distrital de Educação, Plano Plurianual) e o planejamento elaborado pelas unidades escolares (PPPse Planos de Ação) (Achado 4); f) reavalie a política de descentralização de recursos financeiros às unidades escolares, instrumentalizada pelo PDAF, examinando a viabilidade de priorizar a aquisição de materiais e serviços comuns de modo centralizado, para evitar a multiplicidade de esforços isolados na realização destas aquisições e contratações, com o objetivo de promover a vantajosidade econômica por meio da redução dos valores contratuais devido aos ganhos de escala,

e, ainda, a eficiência administrativa, desonerando as atribuições dos gestores escolares (Achado 4); g) regularize a composição dos Conselhos Escolares que estão em desconformidade com o art. 24 da Lei da Gestão Democrática. (Achado 7); V - determinar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal - SE/DF que, doravante: a) inclua no planejamento estratégico da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal - SE/DF objetivos, metas, ações e indicadores relacionados à melhoria da infraestrutura das unidades escolares (Achado 1); b) elabore planos operacionais anuais alinhados ao PPA, LDO e LOA, elencando atividades de manutenção e outras intervenções prioritárias, de forma a promover melhorias, ampliações e garantir a qualidade da condição geral da infraestrutura das unidades escolares (Achado 1); c) promova a distribuição equitativa, com base em critérios objetivos e isonômicos, do quantitativo de coordenadores intermediários lotados nas Coordenações Regionais de Ensino, alocando recursos humanos suficientes para garantir a eficaz atuação da Coordenação Intermediária do Ensino Médio (Achado 5); d) monitore permanentemente a composição e atuação dos Conselhos Escolares, de modo a garantir aderência à Lei de Gestão Democrática no tocante à representatividade dos segmentos da comunidade escolar, à periodicidade e ao quórum de realização das reuniões, bem como orientar e induza os Conselhos Escolares a proceder os registros das reuniões, incluindo a identificação clara dos participantes, do segmento a que pertencem, o relato objetivo dos assuntos tratados e o resultado das deliberações (Achado 7); e) garanta formação continuada aos diretores e gestores escolares, oferecendo eventos de capacitação alternativos para aqueles que optaram em não participar do curso de formação de gestores/2014, de modo a suprir a lacuna de conhecimento desses servidores, contribuindo para maior eficiência e eficácia no alcance dos resultados da gestão escolar (Achado 8); f) inclua na formação continuada dos diretores e gestores escolares módulo específico para abordar os conceitos e ferramentas de gestão, a exemplo da elaboração do plano de ação das escolas, do monitoramento e avaliação dos resultados e do ciclo PDCA de gestão (Achado 8); g) mantenha alinhado o planejamento operacional (Planos de Ação) de suas Subsecretarias, aos objetivos, metas e indicadores previstos nos instrumentos de planejamento estratégico do Distrito Federal (PPAse Plano Distrital de Educação), com o objetivo de garantir maior eficácia no alcance dos resultados esperados. (Achado 9); h) estabeleça diretrizes para atuação dos gestores das escolas nos casos de vandalismo, bem como promova campanhas preventivas visando preservar o patrimônio público. (Achado 3); VI - determinar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal - SE/DF que, juntamente com os órgãos da Secretaria de Segurança Pública e demais órgãos e entidades governamentais, solucione de forma imediata a situação crítica de insegurança e violência verificada nas imediações da quadra de esportes utilizadas pelos alunos do CEM 03 de Ceilândia, dando conhecimento ao Tribunal, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, das providências adotadas (Achado 3); VII - recomendar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal - SE/DF que: a) implemente sistema informatizado de gerenciamento integrado das atividades de manutenção, a exemplo do LSE - Levantamento da Situação Escolar disponibilizado pelo FNDE, que possibilite o registro e atualização de diagnóstico da infraestrutura, bem como do planejamento e execução das atividades de manutenção (Achado 1); b) apresente proposta de inclusão no Plano Plurianual do GDF de objetivos, metas e indicadores relacionados à

melhoria da condição geral de infraestrutura das unidades escolares, propiciando a replicação na LDO, LOA e demais instrumentos de planejamento governamental, de forma a garantir recursos orçamentários específicos para o alcance desses objetivos estratégicos (Achado 1); c) elabore um plano de reorganização dos espaços das escolas visando à construção e/ou reforma de auditórios, bibliotecas, quadras de esporte, salas de leitura e laboratórios de ciências nas unidades escolares, viabilizando a implementação progressiva desses ambientes em toda rede pública de ensino do Distrito Federal (Achado 2); d) promova a ampla divulgação e disseminação aos gestores escolares da ferramenta de gestão PDDE-Interativo, providenciando suporte e orientação técnica necessária e realizando o acompanhamento do grau de utilização, a fim de induzir e viabilizar o preenchimento completo dos dados nesta ferramenta pelas unidades escolares, de maneira que as funcionalidades existentes no sistema auxiliem a elaboração dos planos de ação, bem como para que as unidades escolares tenham acesso aos diversos programas federais do MEC, a exemplo do ProEmi (Achado 4); e) estabeleça no âmbito das unidades escolares estrutura administrativa que possibilite a realização de um gerenciamento satisfatório dos recursos repassados através do PDAF, bem como garanta o repasse integral das verbas autorizadas em LOA para as unidades escolares em situação regular perante à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal - SE/DF (Achado 4); f) implemente sistema informatizado e integrado de gestão escolar que permita a inserção dos instrumentos de planejamento, a realização de monitoramento, avaliação e acompanhamento dos resultados das ações, projetos educacionais, o cumprimento de objetivos e metas, bem como o registro de relatórios gerenciais (Achado 5); g) fomente a participação social da comunidade escolar, utilizando-se dos meios mais efetivos para intensificar as convocações públicas em datas estratégicas, conscientizar a população sobre os benefícios da Gestão Democrática, divulgar as competências e a atuação dos Conselhos Escolares, além de relatar os casos de sucesso educacional decorrentes da participação social (Achado 7); h) garanta a capacitação aos membros dos conselhos escolares, viabilizando o pleno conhecimento das competências legais estabelecidas e a ampliação das atividades do conselho (Achado 7); i) inclua em seu programa de capacitação ações e incentivos permanentes no sentido de promover a participação dos servidores da Carreira de Magistério em cursos de especialização em gestão escolar, de forma a garantir o desenvolvimento e profissionalização da gestão escolar no âmbito da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal - SE/DF (Achado 8); j) reavalie o calendário do processo eleitoral de escolha dos diretores escolares, de forma a permitir que os gestores eleitos possam elaborar um planejamento adequado e tempestivo da futura gestão das unidades escolares, prévio ao início do ano letivo (Achado 8); k) apresente proposta de inclusão no Plano Plurianual do GDF de objetivos, metas e indicadores relacionados à ampliação da cobertura e à melhoria da qualidade do Ensino Médio, a exemplo dos índices de construção e/ou ampliação de unidades, aprovação/reprovação, abandono e evasão escolar e notas do IDEB, propiciando a replicação na LDO, LOA e demais instrumentos de planejamento governamental, de forma a garantir recursos orçamentários específicos para o alcance desses objetivos estratégicos. (Achados 9 e 10); VIII - determinar ao Corpo de Bombeiros do Distrito Federal que realize fiscalização periódica nas unidades escolares públicas do Distrito Federal para avaliação da situação de regularidade

técnica das instalações e equipamentos relacionados ao combate e prevenção de incêndio, bem como desenvolva iniciativas com vistas à realização de treinamentos de prevenção, combate de incêndio, e evacuação de ambientes (Achado 3); IX - alertar as Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal - SE/DF e de Segurança Pública do Distrito Federal acerca da necessidade de envidar esforços conjuntos com os demais órgãos e entidades governamentais, com vistas a combater de maneira integrada e sistêmica as deficiências e fragilidades relacionadas à insegurança, violência, uso e comercialização de drogas nas unidades escolares da rede pública de ensino bem como nas regiões perimetrais. (Achado 3); X - cientificar o Governador do Distrito Federal e a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal - SE/DF de que a inadequação das instalações físicas das escolas atenta contra os princípios da eficiência e eficácia que devem nortear a Administração Pública e contribuem para a redução da qualidade do ensino na rede pública. (Achado 2); XI - dar ciência do Relatório de Auditoria em apreço, do relatório/voto do Relator e desta decisão ao (à): a) Governador do Distrito Federal; b) Câmara Legislativa do Distrito Federal; c) Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal; d) Conselho de Educação do Distrito Federal; e) Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal; f) Instituto Rui Barbosa - IRB; g) Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - ATRICON; h) Tribunal de Contas de União - TCU; i) Associação de Pais e Alunos das Instituições de Ensino do Distrito Federal - ASPA/DF, entidade de interesse social sem fins lucrativos, apartidária, em defesa dos usuários dos ensinos público e privado, da creche à universidade.

Presidiu a sessão o Presidente, Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, RENATO RAINHA, ANILCÉIA MACHADO e PAIVA MARTINS. Participou o representante do MPJTCDF Procurador-Geral em exercício MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA. Ausente o Conselheiro PAULO TADEU.

SALA DAS SESSÕES, 11 de Novembro de 2014



Olavo Medina
Secretário das Sessões



Inácio Magalhães Filho
Presidente