



Relatório de Auditoria

2023

NEM



Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco



Relatório de Auditoria

REDE INTEGRAR **Auditoria conjunta na área de Educação**

SEGMENTO

Gerência de Fiscalização da Educação (GEDU 1)

EQUIPE

Marcelo Henrique Plácido Lopes - 0403

Rafael Guerra Pessoa de Luna - 1498

UNIDADES JURISDICIONADAS

Secretaria de Estado da Educação e Esportes de Pernambuco - SEE/PE



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	5
2. APRESENTAÇÃO	6
2.1. Rede INTEGRAR e auditoria conjunta na área de Educação	6
2.2. Dos Procedimentos efetuados	7
2.3. Da legislação Aplicada	8
2.4. Riscos e limitações ao trabalho	8
2.5. Visão Geral do Objeto	10
Ensino Médio: etapa final da Educação Básica	10
Novo Ensino Médio (NEM)	10
Novo Ensino Médio (NEM) em Pernambuco	11
3. IRREGULARIDADES	14
3.1. Fragilidade na sistemática adotada para a realização de reformas, ampliação e manutenção das unidades escolares.	14
• Definição de responsabilidades e metas de forma abstrata	15
3.2. A SEE não tem oferecido os itinerários formativos do NEM nas unidades escolares a partir do que estabelece a nova matriz curricular prevista na BNCC	17
• Laboratórios	18
• Salas de Aula	21
• Banheiros	24
• Quadras de esporte	26
• Refeitório	28
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	30
5. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR	32
6. CONCLUSÃO	34
7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO	36
8. ANEXO I	37
9. ANEXO II	39



1. INTRODUÇÃO

Foi realizada Auditoria Consolidada, modalidade Operacional, sob o nº 23100178-2, na Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco, relativa ao exercício de 2022 e 2023, que teve por objetivo verificar os mecanismos e ferramentas de apoio técnico e financeiro disponibilizados tanto pelo Ministério da Educação quanto pela Secretaria Estadual para a implementação efetiva e tempestiva do Novo Ensino Médio (NEM) no Estado de Pernambuco, em atuação conjunta com o TCU e mais 16 Tribunais de Contas Estaduais.

O escopo da auditoria foi definido a partir da questão geral acerca da implementação efetiva e tempestiva do NEM, por parte do Estado, subdividida em três subquestões:

- **Questão:** Verificar se o Estado de Pernambuco, por meio da sua Secretaria de Educação (SEE), está executando o seu planejamento voltado à implementação efetiva e tempestiva do Novo Ensino Médio (NEM), considerando os mecanismos/ferramentas de apoio técnico e financeiro disponibilizados pelo ente nacional e respeitando os prazos e condições legalmente previstos pelo Ministério da Educação (MEC), com o fim de contribuir para o atingimento da Meta 3 do Plano Nacional de Educação (PNE), a saber: “Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento)”.
- **Subquestão 1:** As ações e programas de apoio técnico e financeiro instituídos pelo Ministério da Educação (MEC) para a implementação do Novo Ensino Médio (NEM) tiveram adesão e estão sendo desenvolvidos pelo Estado de acordo com os componentes que viabilizam uma boa governança multinível?
- **Subquestão 2:** A Secretaria Estadual de Educação (SEE) possui política institucional voltada para a implementação do Novo Ensino Médio (NEM), e está obedecendo ao cronograma de implantação disciplinado na Portaria MEC nº 521, de 13 de julho de 2021, ou em regulamento próprio?
- **Subquestão 3:** A Secretaria Estadual de Educação (SEE) tem ofertado os itinerários formativos do NEM nas unidades escolares, a partir do que estabelece a nova matriz curricular prevista na BNCC (Base Nacional Comum Curricular)?



2. APRESENTAÇÃO

2.1. Rede INTEGRAR e auditoria conjunta na área de Educação

A rede Integrar teve origem em um acordo de cooperação entre o TCU e a OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), celebrado em 2018, cujo objetivo foi a elaboração de estudos para aperfeiçoamento do controle externo de políticas públicas descentralizadas, a fim de induzir maiores impactos e melhorias na ação governamental.

Para tanto, delineou-se estratégia coordenada de planejamento para os Tribunais de Contas brasileiros no que toca à seleção de objetos e à realização de ações conjuntas, conferindo maior ênfase aos principais desafios nacionais de governança multinível e aos riscos que têm afetado os resultados das políticas descentralizadas, a partir da construção, mapeamento e difusão de práticas, modelos e instrumentos de controle.

Malgrado a metodologia do Integrar preveja aplicação a qualquer política pública descentralizada, a estratégia de implementação adotada priorizou áreas-chave da Administração, entre elas a Educação. Assim, foi criado grupo temático (GT) para esta área, composto por representantes de 16 Tribunais de Contas Estaduais (TCE), quais sejam: TCE-AC, TCE-AL, TCE-AP, TCE-BA, TCE-CE, TCE-MT, TCE-MS, TCE-PA, TCE-PB, TCE-PE, TCE-PI, TCE-PR, TCE-RJ, TCE-RO, TCE-RS e TCU, cuja principal ação residiu na seleção de objeto de controle e subsequente realização de fiscalização conjunta.

A primeira fase do trabalho culminou no estudo “Relatório do Grupo Temático Educação: seleção de objeto de controle segundo metodologia do Projeto Integrar” o qual, após a construção de indicadores, cruzamentos e análises de resultados e riscos, concluiu pela priorização do Ensino Médio e, dentro dele, pela avaliação da governança multinível nas políticas de estímulo ao acesso e permanência dos estudantes a esta etapa educacional.

Na segunda fase, o Grupo Temático da Educação, baseado em ferramentas de priorização e mapeamento de riscos, como a matriz *SWOT* (*Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats*) e a DVR (Diagrama de Verificação de Risco), avançou na definição do escopo da fiscalização conjunta, priorizando o processo de implementação do NEM, enquanto dimensão-chave das ações/programas de estímulo ao acesso e permanência e combate à evasão e abandono escolar no Ensino Médio.

No que tange ao TCU, a fiscalização em curso esteve limitada às ações do MEC e entidades vinculadas, sob a perspectiva da coordenação do processo de implementação do NEM, da articulação com os sistemas estaduais/distrital, do apoio à formação continuada de profissionais da educação e da redução de desigualdades e assimetrias.

Por seu turno, os Tribunais de Contas Estaduais, que se orientaram por matrizes conjuntas de planejamento e achados de auditoria, abordaram em suas fiscalizações a avaliação do atual estágio de implementação do NEM nas respectivas Unidades Federativas,



com vistas a identificar eventuais lacunas, falhas e omissões na execução deste processo, em nível local e descentralizado.

Ao fim de todas as 16 auditorias dos Tribunais de Contas Estaduais, foi elaborado e publicado um Sumário Executivo de abrangência Nacional (Anexo 1) contendo associações/sistematização dos achados identificados em cada fiscalização específica com finalidade de informar *stakeholders*, sociedade e órgãos públicos da área educacional, sem prejuízo da construção de estratégia de monitoramento e acompanhamento dos resultados futuros da política e dos impactos da fiscalização conjunta e da metodologia da Rede Integrar.

2.2. Dos Procedimentos efetuados

O acesso e a permanência no Ensino Médio são problemas permanentes de grande impacto na qualidade e efetividade da Educação Básica. Com a recente pandemia de Covid-19, esses obstáculos provocaram impactos ainda mais negativos, potencializando os já indesejados indicadores de evasão e abandono escolar no Ensino Médio. Desta forma, tornou-se ainda mais relevante o enfrentamento deste tema, sobretudo diante do não atingimento dos resultados projetados pelos indicadores associados à meta 3 do atual Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024)¹ e presente também no Plano Estadual de Educação de Pernambuco (PEE - PE 2015 - 2025).

Nessa linha, em âmbito nacional, foi proposto a implementação do Novo Ensino Médio - NEM (Lei Federal nº 13.415/2017), que alterou Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (LDB) para definir nova estrutura curricular (mais flexível que a anterior), expandir a carga horária anual mínima e implantar a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), passando a possibilitar aos estudantes a escolha de itinerários formativos para sua formação.

Neste contexto, a presente auditoria, realizada em conjunto com outras cortes de contas do país, sob a metodologia desenvolvida na Rede Integrar, se propôs avaliar a governança multinível na política nacional de acesso e permanência no ensino médio, tendo como foco o Novo Ensino Médio (NEM), sob a perspectiva da atuação da Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco (SEE/PE) na coordenação do processo de implementação, no apoio à formação continuada de profissionais da educação e na redução de desigualdades de ensino e assimetrias.

Justamente por isso, a priorização do objeto de auditoria recaiu sobre o processo de implementação do NEM, à época, em curso por todo o País, com o TCU, nesta auditoria, atuando no âmbito do Ministério da Educação (MEC) e suas entidades vinculadas, formuladores da política nacional e provedores de assistência técnica e financeira, enquanto aos Tribunais de Contas Estaduais, coube ajustar o foco para atuar junto às secretarias

¹ A universalização do Ensino Médio é tratada com especificidade na Meta 3 do PNE 2014-2024 (Lei 13.005/2014), que objetiva o atendimento escolar até 2016, além da ampliação, até 2024, da Taxa Líquida de Matrícula (TLP) escolar para 85% (oitenta e cinco por cento)



estaduais/distrital de educação, sob a ótica da implementação das ações e diretrizes do NEM propriamente ditas.

Para tanto, a estratégia geral desta auditoria, alinhada ao trabalho em curso nas demais cortes de contas estaduais e federal, previu que tal avaliação se estabelecesse sob três aspectos, quais sejam:

- Governança multinível associada ao planejamento estratégico, à atribuição de responsabilidades e a mecanismos de coordenação e monitoramento de ações;
- Alinhamento às diretrizes do NEM (BNCC, itinerários formativos e ampliação da carga horária mínima anual) e adesão da Secretaria de Educação Estadual aos principais programas/ações de assistência técnica e financeira do Ministério da Educação; e
- Cumprimento de prazos legais de implementação e apoio à capacitação de profissionais da SEE/PE para atuarem no novo modelo educacional.

2.3. Da legislação Aplicada

Foram utilizados como critérios de auditoria a legislação mais ampla acerca da área da educação, incluindo, entre outros, a Constituição Federal de 1988 (CF/88); a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Federal nº 9.394/1996); o Plano Nacional de Educação e o Plano Estadual de Educação de Pernambuco, a Lei Federal do Novo Ensino Médio (Lei nº 13.415/2017); leis estaduais específicas de programas educacionais, além de resoluções, manuais e portarias do MEC, do FNDE e da própria Secretaria de Educação de Pernambuco, a depender dos programas e ações que comporão o detalhamento do escopo da fiscalização.

Também foram tomados como critérios os instrumentos de planejamento da fiscalização conjunta (Matriz SWOT, Matriz DVR e a Matriz de planejamento) desenvolvidos no âmbito do trabalho conjunto no grupo técnico de educação, em parceria com o TCU e os Tribunais Estaduais que o integram.

Por fim, fez-se uso, ainda, de dados gerenciais sobre a educação, disponibilizados pelos portais informatizados tanto do MEC quanto por outras fontes oficiais de informação.

2.4. Riscos e limitações ao trabalho

Após a definição do objeto e dos objetivos da auditoria, é importante delimitar preliminarmente o escopo a ser seguido. Nesta definição, buscou-se adequar as análises da equipe técnica do Tribunal de Contas de Pernambuco aos riscos mapeados que tenham uma probabilidade maior de causar um forte impacto negativo no objetivo da auditoria.

Desta forma, informa-se que foi realizada uma avaliação de riscos relacionados aos objetos específicos deste acompanhamento, com o objetivo de revelar as áreas



procedimentais que estão mais expostas a riscos significativos, priorizando-as neste relatório com vistas a futuro monitoramento, bem como avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações.

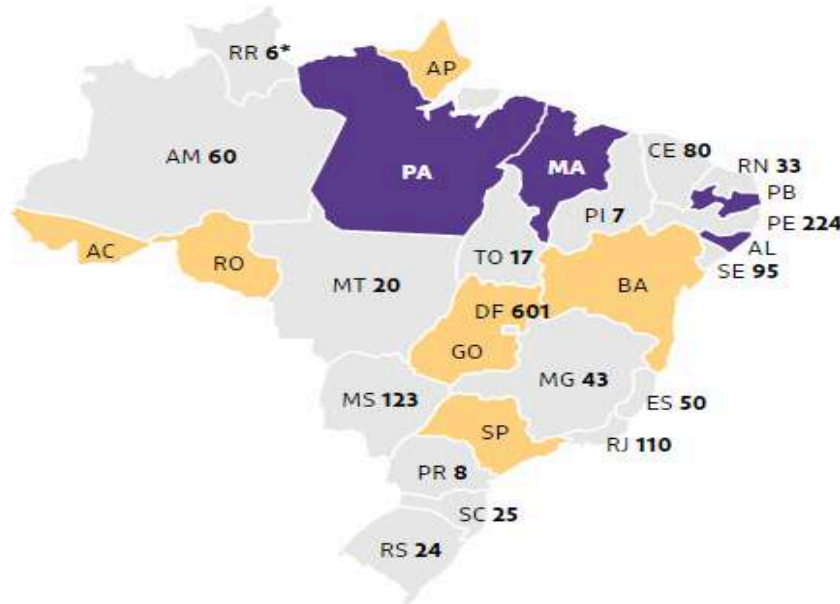
Nessa linha de raciocínio, destaca-se que foi identificado e mapeado, no acompanhamento em análise, alguns riscos de menor impacto provenientes dos processos de gestão técnico/pedagógica voltados à implementação do NEM na rede estadual de ensino por parte da Secretaria de Educação Estadual. Como exemplo, podemos evidenciar a identificação do desconhecimento de grande parte dos gestores escolares dos recursos recebidos pelas escolas por meio de programas federais para o enfrentamento dos desafios da implementação do NEM em cada unidade de ensino. Outro ponto identificado pela equipe técnica foi a falta de critérios objetivos, por parte da SEE, na construção das unidades curriculares específicas (matérias eletivas). Foi verificado que há uma infinidade de matérias eletivas genéricas sendo propostas diferentemente por cada unidade de ensino do Estado considerando apenas as diretrizes impostas pelo catálogo de assuntos gerais (trilhas) desenvolvido pela SEE.

Novo ensino médio

Número de disciplinas ofertadas por unidade da Federação

■ Não respondeu

■ Opções variam a cada escola



*Mais as criadas por cada escola

Fonte: Secretarias Estaduais de Educação

Todavia, foi detectado, por meio de entrevistas com os gestores da Secretaria Executiva de Desenvolvimento da Educação, que as causas desses problemas derivam principalmente da dificuldade de engajamento da extensa² rede da educação estadual por

² Elevado número de unidades de ensino distribuídas em uma grande extensão geográfica.



conta da limitação imposta pelos efeitos da pandemia de Covid-19, além de, segundo a percepção da SEE/PE, da fragilidade e demora por parte do Ministério da Educação na definição dos critérios técnicos, principalmente na formulação dos itinerários formativos. Nessa linha, sem diretrizes objetivas, a Secretaria de Educação Estadual foi obrigada a adaptar seu Plano de Implementação e seguir seus próprios critérios locais.

2.5. Visão Geral do Objeto

Ensino Médio: etapa final da Educação Básica

A oferta do Ensino Médio cabe, prioritariamente, aos Estados e ao Distrito Federal, devendo ser ofertado, em situação ideal, a jovens entre 15 a 17 anos de idade. Ainda nesse ponto, compete à União, sem prejuízo do financiamento e gestão das instituições de ensino pertencentes ao sistema federal, atuar em função redistributiva e supletiva a fim de 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.³

Novo Ensino Médio (NEM)

A Lei Federal nº 13.415/2017, resultado da conversão da Medida Provisória (MP) nº 746/2016, instituiu o Novo Ensino Médio, promovendo diversas alterações nos dispositivos da LDB (Lei Federal nº 9.394/96) relacionadas a esta etapa de ensino. Segundo a exposição de motivos da MP nº 746/2016, até então, ao longo dos últimos vinte anos, a função social do ensino médio, prevista no art. 35 da LDB, não alcançou os resultados previstos, notando-se um descompasso entre os objetivos propostos por esta etapa e o jovem que ela efetivamente forma. Os elevados percentuais de jovens fora da escola e os péssimos resultados educacionais obtidos nos instrumentos de avaliação da aprendizagem dos estudantes também são apontados como problemas a serem resolvidos nesta etapa da educação básica.

Nessa linha, para combater esse cenário, o NEM apresenta como propósitos principais a flexibilização dos currículos escolares, a ampliação progressiva da carga horária deste nível de ensino e a criação da Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI).

Atendendo à organização dos currículos, a reforma do ensino médio institui a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), responsável p definir direitos e objetivos de aprendizagem deste nível de ensino nas seguintes áreas do conhecimento:

- Linguagens e suas tecnologias;
- Matemática e suas tecnologias;
- Ciências da natureza e suas tecnologias; e
- Ciências humanas e sociais aplicadas.

³ (CF, art. 211, § 1º)



Na perspectiva de proporcionar um ensino médio mais atrativo e reduzir as taxas de abandono, a flexibilização dos currículos estabelece a oferta de diferentes itinerários formativos, inclusive a oportunidade de o jovem optar por uma formação técnica e profissional dentro da carga horária do ensino regular, de acordo com seu projeto de vida. Os itinerários formativos são o conjunto de disciplinas, projetos, oficinas, núcleos de estudo, entre outras situações de trabalho, que os estudantes poderão escolher no ensino médio.

As alterações também incluem a ampliação progressiva da carga horária mínima anual no ensino médio de 800 para 1.400 horas/aula, sendo parte destinada ao cumprimento da BNCC e o restante aos itinerários formativos, espaço de escolha dos estudantes. A formação dos profissionais de educação deve se adequar às mudanças advindas com o Novo Ensino Médio, devendo ser realizada em nível superior, em curso de licenciatura plena.

A reforma do ensino médio cria a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, incumbida de prestar apoio às redes de ensino estaduais para a implementação de uma proposta de ensino baseada em mais tempo de aula, buscando uma formação ampla do jovem, tanto nos aspectos cognitivos, quanto socioemocionais.

Novo Ensino Médio (NEM) em Pernambuco

De acordo com o Plano de Implementação do Novo Ensino Médio desenvolvido pela Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco e aprovado pelo Ministério da Educação (MEC), cabe à Secretaria de Educação, por meio de comitê gestor de monitoramento e avaliação da implementação do NEM em Pernambuco:

- I. Acompanhar as ações de implementação, conforme Plano de Implementação do Novo Ensino Médio de Pernambuco;
- II. Propor ajustes às ações planejadas nas suas respectivas áreas técnicas, quando verificada a necessidade;
- III. Dar publicidade às informações referentes à implementação do Novo Ensino Médio no Estado;
- IV. Prestar informações ao Secretário de Educação, e aos respectivos secretários executivos sobre o andamento das ações de implementação do Novo Ensino Médio, sempre que necessário;
- V. Orientar, conforme cada área técnica, os demais profissionais da Educação no âmbito da SEE, das Gerências Regionais de Educação e Escolas sobre as normativas, e informações pertinentes à implementação do Novo Ensino Médio.



Com vistas a auxiliar os governos estaduais, o MEC instituiu diversos programas de auxílio financeiro. Ainda em 2016, foi instituído o Programa de Fomento às Escola de Ensino Médio de Tempo Integral (EMTI). O projeto tem como objetivo incentivar a ampliação do ensino médio em tempo integral. Posteriormente, em 2018, foi criado o Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio (ProNem), instituído pela Portaria MEC nº 649/2018, o qual possibilitou a implantação de escolas-piloto nas 27 unidades da federação que executaram Propostas de Flexibilização Curricular (PFC). A implementação das escolas-pilotos, iniciada em 2019, previu a aplicação de matrizes curriculares de 1000 horas anuais. A oferta dos Itinerários Formativos possibilitou conhecimento prático para a implementação gradativa do Novo Ensino Médio, programada para ocorrer a partir de 2022.

Ainda em 2018, foi instituído o Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC), com objetivo de apoiar as Secretarias Estaduais de Educação e a Secretaria de Educação do Distrito Federal no processo de formação dos profissionais da educação nas competências definidas na nova BNCC.

Por fim, em 2021, houve a criação do Programa Itinerários Formativos (PIF), cuja finalidade era “coordenar a implementação do Novo Ensino Médio e promover o apoio técnico e financeiro às escolas e a integração entre as instituições de ensino superior, setor produtivo e secretarias de educação, de modo a contribuir com o desenvolvimento do projeto de vida do jovem, a sua formação integral e a inserção no mundo do trabalho.”

Ainda com a finalidade de prestar um maior apoio financeiro às Gerências Regionais de Educação (GRE) e as instituições de educação da rede estadual de ensino, foi implementado, por meio de iniciativa estadual e em caráter suplementar, o Programa Investe Escola (Lei Estadual Nº 17.488, de 25 de novembro de 2021) que visa contribuir para a manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, com consequente elevação do desempenho escolar e fortalecimento da participação da comunidade e da autogestão escolar. De acordo com o painel de acompanhamento da implementação do Novo Ensino Médio⁴, desenvolvido pelo MEC, foram repassados ao estado de Pernambuco, entre os anos de 2017 e 2022, cerca de 341 milhões de reais pelos programas elencados no tópico anterior. Destaca-se, ainda, o investimento por meio do Programa Estadual Investe Escola⁵ cerca de 270 milhões de reais, entre os anos de 2021 e 2022.

Diante das grandes mudanças trazidas para o ensino básico de Pernambuco e do prazo para implementação definido pelo MEC, tornou-se oportuna ações de controle que permitam verificar se o planejamento proposto atende aos objetivos delineados para o Novo Ensino Médio (NEM) e, também, se a execução está de acordo com o que foi planejado.

Diante deste cenário e sob a ótica da governança multinível, decorrente da metodologia da Rede Integrar, a questão/subquestões de auditoria, materializadas nos achados a seguir, buscaram aferir em que medida a atuação da Secretaria de Educação, enquanto coordenadora da política estadual de acesso e permanência no ensino médio têm

⁴ <https://painelnovoensinomedio.mec.gov.br/painel>

⁵ <http://web.transparencia.pe.gov.br/despesas/despesa-detalhada/>



contribuído para implementação efetiva e tempestiva do NEM no tocante a ações voltadas à implementação do Novo Ensino Médio na rede pública estadual de ensino de Pernambuco, no apoio à formação continuada de profissionais da educação; e na redução de desigualdades educacionais.



3. IRREGULARIDADES

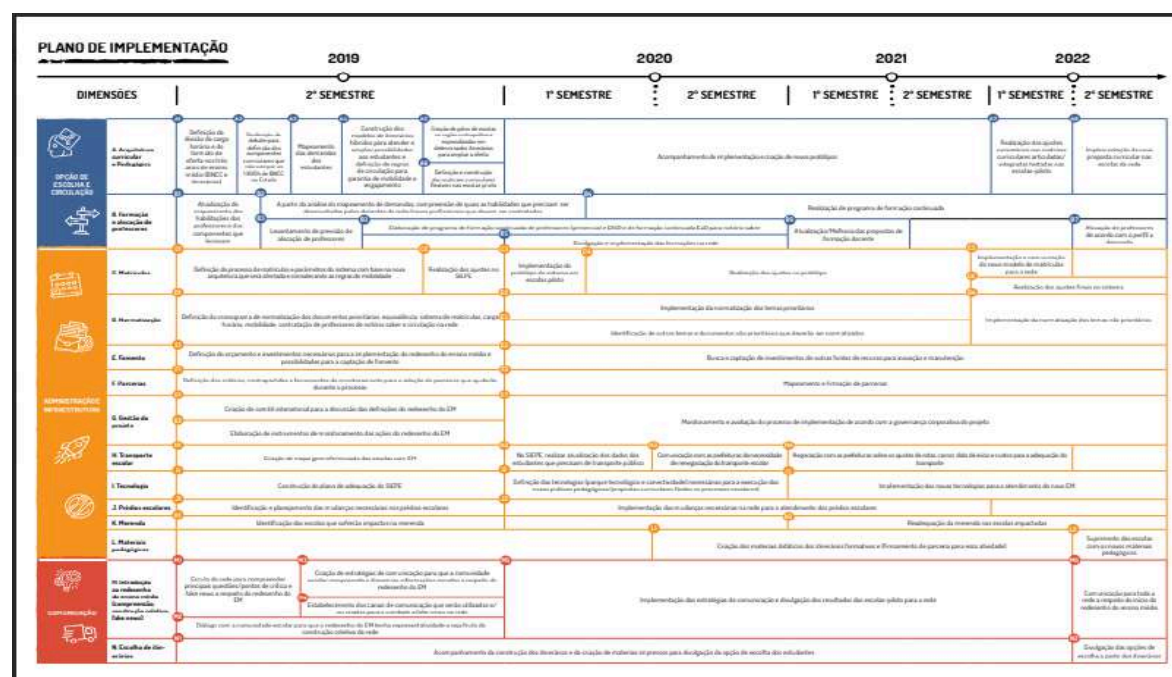
3.1. Fragilidade na sistemática adotada para a realização de reformas, ampliação e manutenção das unidades escolares.

Em Pernambuco, tanto o Plano Estadual de Implementação do Novo Ensino Médio quanto a Instrução Normativa SEE N° 003/2021, além da Lei Federal nº 13.415/2017, estabelecem as ações e calendário de implementação do Novo Ensino Médio (NEM) na rede estadual de ensino. Nesses documentos é possível destacar detalhadamente as dimensões relevantes para a instituição do NEM, como também a construção do documento de orientação curricular, formação continuada, infraestrutura das escolas, gestão de pessoas, tecnologia da informação, entre outros.

Esse desenho estratégico da Reforma do Novo Ensino Médio previu que a Secretaria de Educação de Pernambuco (SEE) se estruturasse de forma a fortalecer sua capacidade técnica e administrativa, a fim de executar a contento a complexa gestão operacional do Programa do Novo Ensino Médio.

A própria matriz de implementação do Projeto (**Anexo I**) abordou os obstáculos que poderiam dificultar ou comprometer a Reforma em âmbito estadual. Embora se tenha previsão de suporte técnico por parte do Ministério da Educação (MEC), o fato é que tanto um como o outro não apresentavam uma estrutura operacional adequada para levar adiante a complexa tarefa.

Figura 1 - Matriz de Planejamento de Implementação SEE - Novo Ensino Médio



Fonte: Secretaria de Educação de Pernambuco



Definiu-se, então, a criação de um Comitê Gestor de Monitoramento e Avaliação da Implementação do Novo Ensino Médio⁶ e um Comitê Central de Monitoramento das Ações Pedagógicas⁷, no âmbito da SEE/PE, e Comitês Regionais de Acompanhamento das Ações de Implementação do Novo Ensino Médio no âmbito das 16 Gerências Regionais de Educação (GRE), a fim de fortalecer a capacidade do órgão para coordenar as ações sobre as normativas, e informações pertinentes à implementação do Novo Ensino Médio, como a necessidade de orientação técnica aos demais profissionais da Educação, das Gerências Regionais de Educação e das unidades escolares.

De início, a gestão estadual selecionou 20 escolas estaduais piloto de implementação, todas na região metropolitana do Recife. Este projeto foi rapidamente ampliado com a adesão ao Programa de Fomento do Ensino em Tempo Integral (previsto na Lei Federal nº 13.415/2017) e ao Programa de Apoio à Implementação do Novo Ensino Médio (Portaria MEC nº 649/2018).

Como resultado, para o ano de 2022, a Secretaria de Educação contabilizou 780 escolas de ensino médio, das quais 544 unidades já estavam em processo de implementação de suas atividades baseadas na programação do Novo Ensino Médio.

Contudo, apesar de construir um planejamento detalhado das ações necessárias ao objetivo final, de implementar cronograma detalhado de atividades e de planejar monitoramento contínuo para os processos desejados, foi detectado que a maior parte desse mapeamento geral ficou restrito às ações de orientação técnica e financeira na área pedagógica ofertadas às unidades de ensino. Já para as ações necessárias de adaptação à infraestrutura predial das unidades escolares, durante as visitas técnicas realizadas pela equipe deste Tribunal de Contas, observou-se um grande atraso na implementação de problemas detectados no diagnóstico sobre a infraestrutura física disponível tanto na matriz de planejamento quanto no cronograma geral de implementação do NEM confeccionado pela própria Secretaria de Educação.

- **Definição de responsabilidades e metas de forma abstrata**

A composição do Comitê Gestor de Monitoramento e Avaliação da Implementação do Novo Ensino Médio na SEE/PE contempla quatorze secretarias executivas, cada uma responsável pelo monitoramento e avaliação de uma área temática específica. Ao se analisar a área responsável pela infraestrutura, verificou-se a designação da Secretaria Executiva de Gestão da Rede - SEGE como sendo o responsável pela implementação na área da estrutura predial.

Nessa linha, algumas atribuições presentes na Matriz de Implementação, específicas em infraestrutura, merecem destaque nesta análise. As ações de identificação e planejamento das mudanças necessárias nos prédios escolares, bem como a implementação e monitoramento dessas mudanças, não estão disponíveis em planejamento específico.

⁶ Comitê Central de Monitoramento da Implementação do Novo Ensino Médio (intersetorial), instituído pela Portaria 841/2022.

⁷ Comitê Central de monitoramento das ações pedagógicas do ProNEM (Portaria 649/2018) e ProIF (Portaria 331/2021).



No Plano Geral de Implementação da SEE/PE, apenas consta um diagnóstico preliminar sobre a infraestrutura disponível da rede pública estadual de ensino. Contudo, não há mapeamento e cronograma geral de reformas relacionadas a melhorias de infraestrutura necessárias à boa implementação do NEM com os devidos processos de ações a serem desenvolvidas e matriz de responsabilidades relacionadas à cada etapa.

Plano Geral de Implementação da SEE/PE - Item 3.2

3.2 Infraestrutura:

No tocante à **infraestrutura escolar**, olhando para **espaços pedagógicos**, contamos com a seguinte realidade, entre as escolas que ofertam ensino médio:

- a) 258 escolas possuem auditório
- b) 771 escolas possuem biblioteca
- c) 117 escolas possuem laboratório de biologia
- d) 288 escolas possuem laboratório de ciências
- e) 100 escolas possuem laboratório de física
- f) 118 escolas possuem laboratório de matemática
- g) 101 possuem laboratórios de química
- h) 58 possuem laboratórios específicos do eixo EPT
- i) 298 possuem quadra descoberta
- j) 204 possuem quadra coberta
- k) 55 possuem salas de educação física
- l) 25 possuem sala de jogos
- m) 117 possuem sala de leitura
- n) 152 possuem sala de mídia
- o) 192 possuem sala de recursos multifuncionais
- p) 27 possuem estúdio e
- q) 768 possuem laboratório de informática

Fonte: Documento do Plano Geral de Implementação da SEE/PE.

Durante as visitas realizadas por esta equipe de auditoria, chamou a atenção o fato de escolas estaduais, localizadas em um mesmo município, apresentarem qualidade de infraestrutura de maneira completamente distinta. Enquanto observou-se que algumas unidades contam com estrutura predial adequada para o bom desenvolvimento das atividades demandadas pelo NEM, a grande maioria não apresenta um quantitativo ideal de salas de aula, laboratórios, refeitórios e banheiros adequados, além de áreas de convivência.

Dessa forma, também observou-se, durante as visitas realizadas, que a ausência de planejamento específico voltado para ações de adaptação à infraestrutura das unidades escolares poderá a vir impactar fortemente de forma negativa os resultados de desenvolvimento do novo ensino médio no Estado de Pernambuco. Durante as entrevistas realizadas com gestores escolares e supervisores pedagógicos das unidades visitadas, percebeu-se que os itinerários formativos estão sendo ofertados parcialmente de acordo com os ambientes/espaços/equipamentos disponíveis por cada unidade, ou seja, estão sendo impactados pelos problemas estruturais de cada instituição de ensino.



Ainda nesse tema, outra situação conhecida durante as visitas realizadas por esta equipe de auditoria, se refere às transferências de recursos estaduais por meio do Programa Investe Escola, especificamente para as adaptações referentes ao NEM. Foi verificado que esses investimentos não estão englobando a área da infraestrutura predial, como, por exemplo, a construção de laboratórios ou salas de aula, pois, segundo informado pelos gestores escolares, tanto não há limite financeiro de dispensa de licitação para intervenção por parte das instituições de ensino, quanto não há equipes de profissionais de engenharia e arquitetura disponíveis no quadro de profissionais presente nas escolas.

Constata-se, portanto, deficiência no diagnóstico e, conseqüentemente, no planejamento da Secretaria de Educação, quanto às ações de reestruturação da rede física, bem como a definição de um padrão de infraestrutura como critério que garanta o satisfatório e tempestivo desenvolvimento das ações planejadas voltadas a implementação do Novo Ensino Médio na rede estadual de ensino de Pernambuco.

Desse modo, recomenda-se que a Secretaria de Educação, envie esforços no sentido de promover um levantamento detalhado da atual condição de infraestrutura predial das unidades escolares de sua rede, de modo que, com esse resultado, possa se construir um planejamento de atividades voltadas a um padrão de qualidade de estrutura predial escolar, devidamente estruturado e mapeado, com o intuito de aplicar e monitorar constantemente o desenvolvimento da rede física, subsidiando, desta forma, o planejamento de implementação do Novo Ensino Médio no âmbito da SEE/PE.

3.2. A SEE não tem oferecido os itinerários formativos do NEM nas unidades escolares a partir do que estabelece a nova matriz curricular prevista na BNCC

De acordo com o Plano de Implementação do Novo Ensino Médio desenvolvido pela Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco e aprovado pelo Ministério da Educação (MEC), coube à Secretaria de Educação, por meio do comitê gestor de monitoramento e avaliação da implementação do NEM em Pernambuco, na perspectiva de proporcionar um ensino médio mais atrativo, a oferta de diferentes itinerários formativos, inclusive a oportunidade de o jovem optar por uma formação técnica e profissional dentro da carga horária do ensino regular, de acordo com seu projeto de vida. Os itinerários formativos são o conjunto de disciplinas, projetos, oficinas, núcleos de estudo, entre outras situações de trabalho, que os estudantes poderão escolher no ensino médio.

Com vistas a auxiliar os governos estaduais, o MEC instituiu diversos programas de auxílio financeiro. Em 2021, houve a criação do Programa Itinerários Formativos (PIF), cuja finalidade era “coordenar a implementação do Novo Ensino Médio e promover o apoio técnico e financeiro às escolas e a integração entre as instituições de ensino superior, setor produtivo e secretarias de educação, de modo a contribuir com o desenvolvimento do projeto de vida do jovem, a sua formação integral e a inserção no mundo do trabalho”. Ainda com a finalidade de prestar um maior apoio financeiro às Gerências Regionais de Educação e às instituições de educação da rede estadual de ensino, foi implementado, por meio de iniciativa



estadual e em caráter suplementar, o Programa Investe Escola (Lei Estadual N° 17.488, de 25 de novembro de 2021) que visa contribuir para a manutenção e melhoria da área de infraestrutura e da área pedagógica, com consequente elevação do desempenho escolar e fortalecimento da participação da comunidade e da autogestão escolar.

Contudo, durante as conversas com gestores escolares e supervisores pedagógicos das escolas visitadas, percebeu-se que a oferta dos itinerários formativos está sendo fortemente impactada negativamente pela má qualidade da infraestrutura de grande parte das escolas. Os itinerários formativos são ofertados de acordo com os ambientes, espaços e equipamentos disponíveis em cada escola.

No que se refere à pesquisa quantitativa, cerca de 25% dos dirigentes escolares e 30% dos professores respondentes ao questionário *online* aplicado pela equipe do Tribunal de Contas nas escolas da rede estadual, informaram que o oferecimento dos itinerários formativos nas escolas estaduais já está sendo impactado por conta das instalações físicas precárias.

- **Laboratórios**

Nessa linha, é de fundamental importância destacar que para o bom desenvolvimento do NEM é necessário que todas as instituições de ensino disponham de laboratórios, na qual os alunos possam aprender por meio da experiência prática, sendo possível testar diferentes caminhos e fórmulas que levam à fixação do conteúdo teórico. Considerando uma metodologia de trabalho ativa, a aula prática se torna necessária por conta da relação entre os conceitos e a experimentação proposto pelos itinerários formativos disponibilizados pela SEE/PE.

Nesse sentido, apesar de se verificar ações da Secretaria de Educação no que tange a equipar e modernizar os recursos tecnológicos destinados aos laboratórios de informática de toda a rede estadual, observou-se, contudo, a falta de local apropriado para essas atividades experimentais na grande maioria das unidades visitadas, principalmente, a ausência de laboratórios de ciências humanas e sociais aplicadas, ciências da natureza e suas tecnologias, bem como laboratórios de linguagens. Em algumas escolas visitadas pela equipe de auditoria foi observado até mesmo ausência de laboratório de informática.

Na amostra de escolas visitadas, constatou-se que 5 das 6 unidades não possuíam espaço físico que pudesse ser destinado para suprir a quantidade mínima exigida de laboratórios, restando como alternativa, o não oferecimento das eletivas que necessitam obrigatoriamente desses espaços. No que se refere à pesquisa quantitativa, cerca de 30% dos professores respondentes do questionário *online* aplicado pela equipe do Tribunal de Contas nas escolas da rede estadual, informaram que a escola não possui laboratórios suficientes para o desenvolvimento das atividades.

A seguir, fotos das condições dos espaços laboratoriais encontrados nas visitas realizadas pela equipe de auditoria do TCE-PE.



EREM Dom Vieira (Nazaré da Mata) - Estrutura física adequada	
Fotografias de uma escola estadual referência em laboratórios preparados para a oferta dos diversos itinerários formativos propostos pela SEE.	
Laboratório de informática	Laboratório de ciências humanas e sociais aplicadas.
	
Laboratório de ciências da natureza e suas tecnologias e linguagens.	
	



EREM Gonçalo Antunes Bezerra (Alagoinha)	
Laboratório de informática	Ausência de laboratórios de ciências da natureza e suas tecnologias e linguagens.
	Ausência de laboratórios de ciências humanas e sociais aplicadas.

EREM Leobaldo Soares da Silva (Barra de Guabiraba)
Não foram localizados laboratórios nessa unidade escolar. Informamos que não há laboratório de informática, de ciências da natureza e suas tecnologias e linguagens e de laboratórios de ciências humanas e sociais aplicadas.

EREM Professor Brasileiro Donino da Costa Lima (Pedra)	
	
Ausência de laboratórios de ciências humanas e sociais aplicadas.	



EREM Walfredo Luiz Pessoa de Melo (Tracunhaém)	
Ausência de laboratórios de ciências humanas e sociais aplicadas.	Ausência de laboratórios de ciências da natureza e suas tecnologias e linguagens.
Laboratório de informática adaptado. Local com dimensões fora do padrão conforme art. 7, V da Portaria MEC nº 649/2018.	
	

Escola Estadual Amália da Costa Lima (Pedra)	
Ausência de laboratórios de ciências humanas e sociais aplicadas.	Ausência de laboratórios de ciências da natureza e suas tecnologias e linguagens.
Laboratório de informática	
	

- **Salas de Aula**

Por conta da metodologia de ensino integral proposto tanto pela diretriz nacional do Novo Ensino Médio, como também pelas diretrizes legais do Estado de Pernambuco, com a expansão da carga horária nas escolas de ensino médio da rede pública estadual, a frequência diária dos estudantes passou a demandar a permanência dos estudantes em mais de um turno, restando, como consequência, em aumento da necessidade de salas de aula.



Nessa linha, problemas concretos relativos a tal modificação foram analisados. Apesar de a extensão da jornada ser, em si, medida positiva, observada a recomendação do Plano Nacional de Educação, as condições existentes na maioria das instituições visitadas pela equipe de auditoria, do ponto de vista da estrutura predial das salas de aulas, mostraram ser insuficientes para comportar uma boa qualidade de ensino.

Como os jovens estão cada vez mais tempo na escola, exigir-se-á uma estrutura ampla e bem preparada. Os itinerários formativos também já demandam propostas de projetos, oficinas, laboratórios, espaços abertos para a realização das experiências educativas. Ressaltando-se algumas unidades de ensino visitadas, definidas, nesta auditoria, como critério a ser seguido, verificou-se muitos locais, sem estrutura adequada, improvisado para conseguir comportar a maior demanda de estudantes, não oferecendo, desta forma, espaços adequados para professores e alunos. Observou-se laboratórios e bibliotecas que foram desativadas para servir como espaço de salas de aula.

Na amostra de escolas visitadas, constatou-se que 4 das 6 unidades visitadas apresentam salas de aula improvisadas. No que se refere à pesquisa quantitativa, 55,6% dos respondentes do questionário *online* informaram que a escola não possui salas de aula suficientes, e dos que responderam afirmativamente, 33,8% consideram de regular a ruim o estado de conservação deste espaço. A seguir, fotos dos locais improvisados como sala de aula encontrados nas visitas realizadas pela equipe do TCE-PE.

EREM Gonçalo Antunes Bezerra (Alagoinha)	
A instituição alugou a garagem da residência vizinha à escola e transformou-a em salas de aula.	
	
	



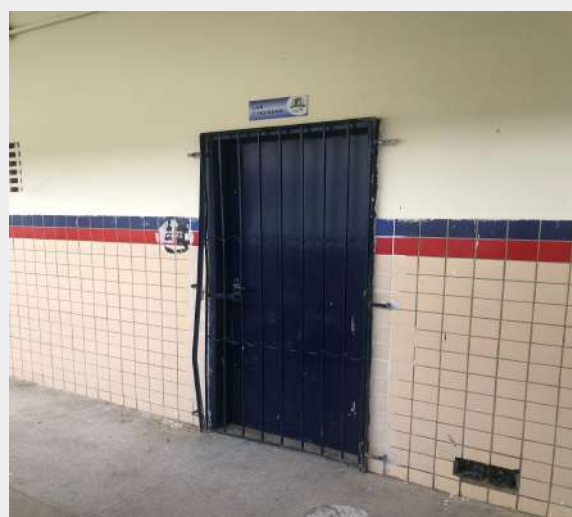
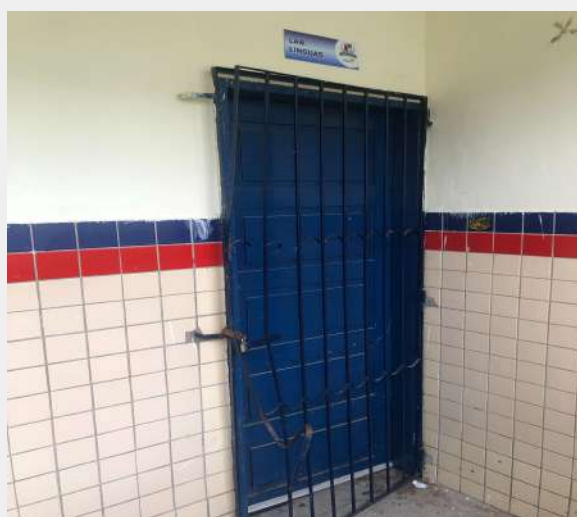
EREM Leobaldo Soares da Silva (Barra de Guabiraba)

Pequeno espaço adaptado como sala de aula. O local está em funcionamento mesmo com o forte odor de esgoto.



EREM Professor Brasiliano Donino da Costa Lima (Pedra)

Laboratórios interditados por falta de manutenção predial.





EREM Walfredo Luiz Pessoa de Melo (Tracunhaém)

Biblioteca desativada e transformada em sala de aula.



- **Banheiros**

Outra situação verificada “*in loco*” foi a precariedade de alguns espaços disponibilizados para a higiene íntima dos estudantes.

Por conta da ampliação da jornada diária do ensino médio, a frequência diária dos estudantes passou a demandar mais de um turno dentro da escola, resultando, como consequência, na permanência dos estudantes na escola por um maior período de tempo.

Como os alunos do ensino integral permanecerão por mais de um turno na escola, a instituição de ensino passa a ter a obrigação de disponibilizar uma estrutura física para o banho dos estudantes. Contudo, na amostra de escolas visitadas, observou-se que falta local adequado para a higiene dos alunos em todas as unidades fiscalizadas, principalmente, verificou-se a ausência de chuveiros e armários.

A seguir, fotos dos sanitários encontrados nas visitas realizadas pela equipe do TCE-PE.



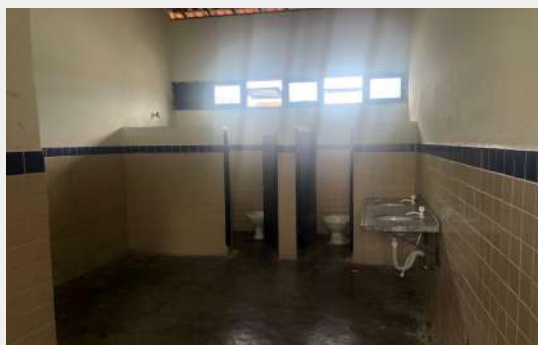
EREM Dom Vieira (Nazaré da Mata)

Banheiros sem chuveiros para utilização dos estudantes.



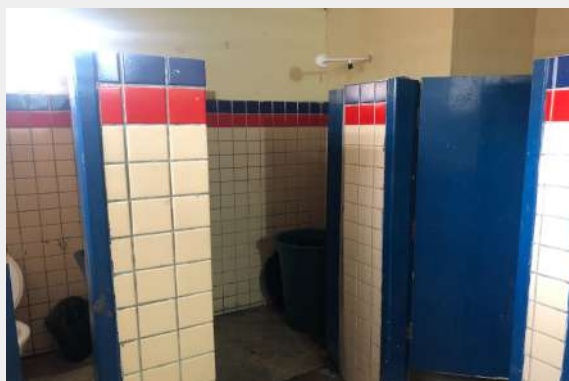
EREM Gonçalo Antunes Bezerra (Alagoinha)

Banheiros dos estudantes sem local específico para o banho.



EREM Leobaldo Soares da Silva (Barra de Guabiraba)

Banheiros sem chuveiros para utilização dos estudantes.





EREM Professor Brasiliano Donino da Costa Lima (Pedra)
Banheiros dos estudantes sem estrutura adequada para o banho.


- **Quadras de esporte**

Durante as visitas às unidades estudantis, ficou evidente o estado de deterioração que se encontram as quadras de esporte, quando existentes. Dentre os problemas verificados, destacam-se a ausência de cobertura, comprometendo a sua utilização no turno diurno, além de, na sua maioria, estar em estado precário de conservação, sem as linhas de demarcação, rachaduras no piso e com as redes e traves estragadas.

Contudo, informa-se que a Secretaria de Educação do Estado amplificou o Programa Quadra Viva, objetivando aumentar o número de escolas estaduais com estrutura adequada de quadra poliesportiva. Desta maneira, foi verificado que em algumas unidades visitadas, as obras de construção de quadras poliesportivas cobertas já estavam iniciadas. Apresenta-se nas fotos a seguir, situações encontradas nas unidades de ensino visitadas, demonstrando, em algumas, a precariedade desses espaços.

EREM Leobaldo Soares da Silva (Barra de Guabiraba)
Quadra Poliesportiva descoberta, com a cesta de basquete danificada e o piso deteriorado.




EREM Professor Brasiliano Donino da Costa Lima (Pedra)

Quadra Poliesportiva com suporte da estrutura coberta deteriorada e o piso com rachaduras.



EREM Walfredo Luiz Pessoa de Melo (Tracunhaém)

Quadras Poliesportivas em construção - Programa Estadual Quadra Viva.



Escola Estadual Amália da Costa Lima (Pedra)

Quadras Poliesportivas em construção - Programa Estadual Quadra Viva.





- **Refeitório**

É consenso que se alimentar de forma saudável é fundamental para o desenvolvimento integral dos estudantes. Segundo informações do marco legal de infraestrutura aplicado ao NEM (Portaria MEC nº 727, de 13/06/2017), é necessário que todas as escolas tenham refeitórios.

Todavia, nas visitas técnicas às escolas selecionadas, constatou-se que duas das seis unidades visitadas apresentam refeitórios improvisados. No que se refere à pesquisa qualitativa, cerca de 30% dos dirigentes entrevistados pela equipe de auditoria do Tribunal de Contas de Pernambuco nas escolas da rede estadual, informaram que consideram regular a ruim o estado de conservação do espaço das refeições. Apresenta-se nas fotos a seguir, situações encontradas nas unidades de ensino visitadas, demonstrando, em algumas, a precariedade desses espaços.

EREM Gonçalo Antunes Bezerra (Alagoinha)

Não há balcão térmico para servir a merenda escolar.



EREM Walfredo Luiz Pessoa de Melo (Tracunhaém)

O palco de apresentações culturais foi transformado em espaço de refeitório. Mesas em mau estado de conservação sendo reutilizadas para suportar a demanda de estudantes.





Desse modo, diante das evidências apontadas, para que a reforma do ensino médio ocorra de acordo com as diretrizes da nova BNCC, as escolas de nível médio estadual devem oferecer uma infraestrutura condizente com as transformações do sistema de ensino. Dentre essas mudanças necessárias, se inclui a oferta de espaços e ambientes dentro da instituição escolar que consiga promover a execução das atividades escolares obrigatórias pelas novas diretrizes e critérios estabelecidos pelo Ministério da Educação.

Desse modo, faz-se necessário maior empenho por parte da SEE no sentido de providenciar investimentos direcionados especificamente à infraestrutura predial nas escolas da rede estadual de ensino, como, por exemplo, a ampliação e construção de ambientes dentro das instituições escolares que consigam promover uma ampla oferta de itinerários formativos propostos pela Secretaria de Educação para cada escola da rede estadual de ensino.



4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta fiscalização, de natureza operacional, foi fruto de uma iniciativa coordenada, de governança multinível, envolvendo um grupo composto por representantes dos TCE-AC, TCE-AL, TCE-AP, TCE-BA, TCE-CE, TCE-MT, TCE-MS, TCE-PA, TCE-PB, TCE-PE, TCE-PI, TCE-PR, TCE-RJ, TCE-RO, TCE-RS e TCU, cuja principal ação residiu na seleção de objeto de controle e subsequente realização de fiscalização conjunta.

Para tanto, delineou-se uma estratégia coordenada de auditoria utilizando as propostas desenvolvidas inicialmente no Projeto Integrar, que culminou na instituição da Rede Integrar. Embora, essa metodologia preveja aplicação a qualquer política pública descentralizada, a estratégia de implementação adotada pela equipe priorizou a área-chave da Educação.

A primeira fase do trabalho culminou na seleção de objeto, na qual, após a construção de indicadores, cruzamentos e análises de resultados e riscos, concluiu pela priorização do Ensino Médio e, dentro dele, pela avaliação da governança multinível nas políticas de estímulo ao acesso e permanência dos estudantes a esta etapa educacional.

Desta forma, com o objeto definido, foi confeccionada uma única questão de auditoria, circunscrita à atuação da Secretaria de Educação de Pernambuco na execução da política nacional de acesso e permanência no ensino médio, com ênfase no processo de implementação do NEM na rede estadual de ensino, recortada sob três abordagens, cada uma delas dando ensejo a uma subquestão de auditoria específica. Quais sejam:

Questão: Verificar se o Estado de Pernambuco, por meio da sua Secretaria de Educação (SEE), está executando o seu planejamento voltado à implementação efetiva e tempestiva do Novo Ensino Médio (NEM), considerando os mecanismos/ferramentas de apoio técnico e financeiro disponibilizados pelo ente nacional e respeitando os prazos e condições legalmente previstos pelo Ministério da Educação (MEC), com o fim de contribuir para o atingimento da Meta 3⁸ do Plano Nacional de Educação (PNE)

- **Subquestão 1:** As ações e programas de apoio técnico e financeiro instituídos pelo Ministério da Educação (MEC) para a implementação do Novo Ensino Médio (NEM) tiveram adesão e estão sendo desenvolvidos pelo Estado de acordo com os componentes que viabilizam uma boa governança multinível?
- **Subquestão 2:** A Secretaria Estadual de Educação (SEE) possui política institucional voltada para a implementação do Novo Ensino Médio (NEM), e está obedecendo ao cronograma de implantação disciplinado na Portaria MEC nº 521, de 13 de julho de 2021, ou em regulamento próprio?
- **Subquestão 3:** A Secretaria Estadual de Educação (SEE) tem ofertado os itinerários formativos do NEM nas unidades escolares, a partir do que estabelece a nova matriz curricular prevista na BNCC (Base Nacional Comum Curricular)?

⁸ Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento)



Aplicados os procedimentos de auditoria associados à primeira subquestão, identificou-se fragilidades nos mecanismos de coordenação por parte Secretaria de Educação em relação às Gerências Regionais de Educação, bem como as unidades escolares. Foram identificados falhas na formulação de critérios pedagógicos na definição objetiva das matérias eletivas vinculadas aos itinerários formativos, e seu monitoramento contínuo nas unidades de ensino. Além dessa fragilidade no processo de coordenação, foi verificado um elevado grau de desconhecimento dos gestores escolares e professores em relação aos investimentos federais disponíveis para cada unidade escolar.

Todavia, foi relatado pelos gestores que a causa desses problemas derivou principalmente da má articulação do Ministério da Educação na definição dos critérios técnicos para formulação dos itinerários formativos. Nessa linha, sem diretrizes objetivas, as secretarias de educação estaduais e do Distrito Federal são obrigadas a adaptar seus currículos e seguir seus próprios critérios locais.

Portanto, por se tratar de uma auditoria coordenada entre o TCU e demais Tribunais de Contas Estaduais, e de conhecimento que a equipe do Tribunal de Contas Nacional está analisando as atividades do MEC, informa-se que para a **primeira subquestão**, não foram evidenciados riscos de impactos significativos por parte da Secretaria de Educação na implementação do NEM em Pernambuco.

A despeito da **segunda subquestão**, foi possível evidenciar uma lacuna no planejamento da Secretaria de Educação Estadual, quanto ao mapeamento das ações de reestruturação da rede predial das escolas, bem como na definição de um padrão de infraestrutura como critério que garanta o satisfatório e tempestivo desenvolvimento das atividades planejadas voltadas à implementação do Novo Ensino Médio na rede estadual de ensino em Pernambuco.

No tocante à **terceira subquestão**, também foi possível destacar que, diante das evidências apontadas, as escolas de nível médio estadual não estão oferecendo uma infraestrutura adequada para a oferta dos itinerários formativos do NEM, a partir do que estabelece a nova matriz curricular prevista na BNCC.

Por fim, com o fito de produzir ações sistemáticas de planejamento baseadas nos instrumentos de gestão, aventa-se que a Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco - SEE, através de sua Secretaria Executiva de Gestão da Rede - SEGE, empenhe-se na elaboração de um plano específico de adequação da infraestrutura predial voltada para a implementação do NEM em Pernambuco. Nesse processo deverá ser estabelecido cronograma de atividades, metas de desenvolvimento e procedimentos padrões de adequação da infraestrutura das Escolas de Referência em Ensino Médio Integral, Semi-integral, assim como já é observado nas Escolas Técnicas Estaduais, buscando, desta forma, direcionar as equipes técnicas da SEGE no suporte aos desafios, indicadores, metas e as ações necessárias para melhorar a eficiência e efetividade da política institucional voltada para a implementação do NEM e para o regular desenvolvimento dos diversos itinerários formativos nas unidades escolares, a partir do que estabelece a nova matriz curricular prevista na BNCC.



5. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR

Por meio do Ofício TCE/DEDUC/e-TCEPE nº 203324/2024, foi encaminhada à Sra. Ivaneide de Farias Dantas, Secretária de Educação e Esportes do Estado de Pernambuco, a versão preliminar do relatório de auditoria operacional, solicitando comentários pertinentes acerca dos achados e recomendações presentes no relatório, o qual avaliou a execução da política nacional de acesso e permanência no ensino médio, com ênfase no processo de implementação do Novo Ensino Médio (NEM) na rede estadual de ensino.

A análise detalhada dos achados concentrou-se principalmente no mapeamento das ações de reestruturação da rede predial das escolas, bem como na definição de um padrão de infraestrutura que garantisse o satisfatório e tempestivo desenvolvimento das atividades planejadas para a implementação do NEM na rede estadual de ensino em Pernambuco.

Em uma das notas técnicas enviadas pela Secretaria de Educação (SEE/PE), a Sra. Julita Rocha Mulatinho, Gerente de Apoio aos Projetos Executivos da SEE/PE, reconhece que grande parte (aproximadamente 80%) das unidades de ensino que ofertam o Novo Ensino Médio no estado ainda funcionam em edificações adaptadas, não passando, desta forma, por projetos e planejamentos prévios para oferecer uma estrutura física adequada aos estudantes.

Nesse contexto, a SEE/PE observa que os achados de auditoria sobre os laboratórios e bibliotecas desativados, no intuito de se ofertar um maior número de salas de aula, foram determinantes para que o setor responsável da secretaria de educação decidisse reavaliar os padrões e conceitos projetuais adotados até então pela Gerência de Apoio aos Projetos Executivos da SEE/PE (GAPE). Destacou ainda que os novos conceitos e padrões a serem adotados levarão em consideração todos os principais usuários da estrutura escolar: professores, funcionários, pais dos alunos e demais integrantes da comunidade escolar.

Ainda nessa linha, nos comentários da GAPE, evidencia-se que, desde janeiro de 2023, a pasta de projetos executivos iniciou um processo de mapeamento das unidades escolares em situações emergenciais.

Simultaneamente, a SEE afirma que estão sendo realizadas visitas técnicas "in loco" para verificar se a demanda projetual atende às necessidades escolares necessárias às atividades do NEM. Observa-se também que outros setores determinantes da SEE/PE, tais como a Gerência Organizacional da Rede Escolar (GEOE) e a Gerência Geral de Políticas Educacionais de Ensino Médio (GGPEM), foram incorporados à execução dessas atividades, com o objetivo de, respectivamente, identificar a necessidade de ampliação de salas de aula e determinar os critérios para os ambientes pedagógicos necessários ao funcionamento do NEM.

Paralelamente às medidas emergenciais elencadas, a GAPE informou que criou um grupo de trabalho específico com o objetivo de elaborar novas diretrizes metodológicas para definir um novo padrão qualitativo para todas as escolas da rede estadual de ensino, que, conseqüentemente, se adequarão ao Novo Ensino Médio.



Por fim, a GAPE informa que está comprometida com essa relevante demanda e não medirá esforços para promover e implementar as etapas necessárias à concretização da meta de implementação do NEM na rede estadual de ensino.

Diante do exposto, constata-se que a equipe responsável pela Secretaria Executiva de Gestão da Rede sinalizou acolher os achados apontados neste relatório, informando estar envidando esforços para atender as recomendações apontadas pelos achados de auditoria, com o intuito de melhorar o desempenho dos estudantes estaduais de nível médio.



6. CONCLUSÃO

A presente auditoria foi autorizada por meio da formalização do processo de Auditoria Especial, tipo operacional, sob o nº 23100178-2, na Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco (SEE/PE). O objetivo desta auditoria operacional foi verificar os mecanismos e ferramentas de apoio técnico e financeiro disponibilizados tanto pelo Ministério da Educação quanto pela Secretaria Estadual para a implementação efetiva e tempestiva do Novo Ensino Médio (NEM) no Estado de Pernambuco, em atuação conjunta com o Tribunal de Contas da União (TCU) e mais 16 Tribunais de Contas Estaduais.

A análise detalhada dos achados apresentados ao longo deste relatório de auditoria revela desafios significativos que afetam a efetividade e equidade da implementação do Novo Ensino Médio (NEM) no Estado de Pernambuco, na promoção da educação e no alcance de seus objetivos.

Os problemas identificados, principalmente quanto ao mapeamento das ações de reestruturação da rede predial das escolas, bem como na definição de um padrão de infraestrutura como critério que garanta o satisfatório e tempestivo desenvolvimento das atividades planejadas voltadas à implementação do NEM na rede estadual de ensino em Pernambuco, destacam áreas que necessitam de atenção e correção.

Em resposta, a Secretaria Executiva de Gestão da Rede (SEGE), representada pela Gerência de Apoio aos Projetos Executivos da SEE/PE (GAPE), declarou estar sensível ao conteúdo deste relatório - inclusive mencionando, nominalmente, alguns dos achados - e que já está adotando medidas corretivas aos problemas indicados.

Foi mencionada a intenção de adotar medidas para a elaboração de um novo plano de adequação de infraestrutura predial voltada para a implementação do NEM em Pernambuco. Nesse processo, pretende-se estabelecer cronograma de atividades, metas de desenvolvimento e procedimentos padrões de adequação da infraestrutura das escolas de referência em ensino médio integral e semi-integral, assim como já é observado nas Escolas Técnicas Estaduais. Desta forma, busca-se direcionar as equipes técnicas da SEGE no suporte aos desafios, indicadores, metas e ações necessárias para melhorar a eficiência e efetividade da política institucional voltada para a implementação do NEM e para o regular desenvolvimento dos diversos itinerários formativos nas unidades escolares, a partir do que estabelece a nova matriz curricular prevista na BNCC.

Por fim, é de fundamental importância a recomendação para que a SEE/PE acompanhe de perto os próximos passos voltados para o ensino médio público. Deve-se levar em consideração as discussões nacionais sobre o restabelecimento de novo cronograma de implementação do Novo Ensino Médio, conforme sinalizado pela Lei Federal nº 14.945/2024 que altera a Lei Federal nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), a fim de definir diretrizes para o ensino médio, e as Leis nºs 14.818, de 16 de janeiro de 2024, 12.711, de 29 de agosto de 2012, 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e 14.640, de 31 de julho de 2023.



Diante do exposto, constata-se que houve iniciativas por parte da equipe responsável pela Secretaria Executiva de Gestão da Rede (SEGE), representada pela Gerência de Apoio aos Projetos Executivos da SEE/PE, no sentido de sanar as desconformidades apontadas no relatório de auditoria operacional nas ações de implementação do Novo Ensino Médio (NEM), sob a administração estadual da Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco.



7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Considerando que a Constituição Federal, em seus artigos 70 e 71, inciso IV, combinados com o artigo 75, e a Constituição Estadual, nos artigos 29 e 30, estabelecem que compete ao Tribunal de Contas a fiscalização operacional da administração pública, nos aspectos da legalidade, legitimidade, eficácia, eficiência e economicidade da gestão pública;

Considerando a Lei Federal nº 14.945/2024 que altera a Lei Federal nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), a fim de definir diretrizes para o ensino médio, e as Leis nºs 14.818, de 16 de janeiro de 2024, 12.711, de 29 de agosto de 2012, 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e 14.640, de 31 de julho de 2023.

Considerando as informações apresentadas e o conhecimento de que as recomendações sugeridas no relatório de auditoria operacional já estão sendo implementadas pela Secretaria Executiva de Gestão da Rede (SEGE) da SEE/PE, com o objetivo de reestruturar a infraestrutura das escolas de ensino médio conforme modelo padronizado, previamente planejado pelos técnicos da SEE/PE,

São sugeridas as seguintes propostas de deliberações, divididas entre recomendações e determinações.

A. Recomendações

RECOMENDAR, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor da Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda as medidas a seguir relacionadas:



Situação encontrada	Proposta	Responsável	Impacto Esperado
Frágil implementação das ações previstas para o desenvolvimento do NEM na rede estadual de ensino.	Formular levantamento detalhado da atual condição de infraestrutura predial das unidades escolares da rede de ensino, de modo que venha a oferecer um padrão de qualidade em estrutura predial escolar, com o intuito de aplicar e monitorar constantemente o desenvolvimento da rede física, favorecendo, desta forma, a implementação do Novo Ensino Médio no âmbito da SEE/PE, conforme disposto no art. 6, III da Portaria MEC nº 727/2017 e no art. 7, I da Portaria MEC nº 649/2018.	Secretaria Executiva de Gestão da Rede (SEGE) da SEE/PE.	Estabelecer cronograma de atividades, metas e desenvolvimento de procedimentos padrões de adequação da infraestrutura das escolas de referência em ensino médio integral e semi-integral, assim como é observado nas Escolas Técnicas Estaduais.
Situação encontrada	Proposta	Responsável	Impacto Esperado
As escolas de nível médio estadual não estão oferecendo uma infraestrutura adequada para a oferta dos itinerários formativos do NEM, a partir do que estabelece a nova matriz curricular prevista na BNCC.	Providenciar investimentos direcionados especificamente na construção, ampliação e reformas dos ambientes escolares (salas de aula, laboratórios, biblioteca, quadra de esportes, refeitório, cozinha, banheiros e áreas de convivência), conforme disposto no art. 24 da Instrução Normativa SEE-PE 0003/2021 e no art. 7, V da Portaria MEC nº 649/2018.	Secretaria Executiva de Gestão da Rede.	Melhorar a eficiência e efetividade da política institucional voltada para a implementação do NEM e para o regular desenvolvimento dos diversos itinerários formativos nas unidades escolares, a partir do que estabelece a nova matriz curricular prevista na BNCC.
Situação encontrada	Proposta	Responsável	Impacto Esperado
Proposta de restabelecimento da política pública nacional do Novo Ensino Médio, com novos cronograma de	Acompanhe os próximos passos voltados para o ensino médio público. Deve-se levar em consideração as discussões	Gabinete da Secretaria de Educação e	Monitoramento, avaliação e adesão à nova política pública do Novo Ensino Médio,



implementação conforme sinalizado pela Lei Federal nº 14.945/2024 que altera a Lei Federal nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).	nacionais sobre o restabelecimento de novo cronograma de implementação do Novo Ensino Médio, conforme sinalizado pela Lei Federal nº 14.945/2024 que altera a Lei Federal nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), a fim de definir diretrizes para o ensino médio, e as Leis nºs 14.818, de 16 de janeiro de 2024, 12.711, de 29 de agosto de 2024, 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e 14.640, de 31 de julho de 2023.	Esportes de Pernambuco.	conforme sinalizado pela Lei Federal nº 14.945/2024.
--	---	-------------------------	--

B. Determinações

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor da Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco, ou quem vier a sucedê-lo, que atendam, no prazo indicado, as medidas a seguir relacionadas:

Situação encontrada	Proposta	Responsável	Impacto Esperado
Falhas no mapeamento das ações de reestruturação da rede predial das escolas, bem como na definição de um padrão de infraestrutura como critério que garanta o satisfatório e tempestivo desenvolvimento das atividades planejadas voltadas à implementação do Novo Ensino Médio na	Remeter a este Tribunal de Contas, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, conforme artigo 14 da Resolução TC nº 61/2019, o Plano de Ação contendo as ações, o cronograma e os responsáveis pela implementação das recomendações acima elencadas, com o objetivo de solucionar ou	Gabinete da Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco.	Novo plano de adequação de infraestrutura predial voltada para a implementação do NEM em Pernambuco.



rede estadual de ensino em Pernambuco.	minimizar as deficiências identificadas nesta auditoria, conforme Anexo II da Resolução acima; Remeter a este Tribunal de Contas, anualmente, Relatório de Execução do Plano de Ação, conforme artigo 16 da Resolução TC nº 61/2019 e seu Anexo III.		
--	---	--	--

É o relatório,

Recife, 05 de junho de 2024.

Marcelo Henrique Plácido Lopes
Auditor de Controle Externo
Matrícula 0403

Rafael Guerra Pessoa de Luna
Auditor de Controle Externo
Matrícula 1498

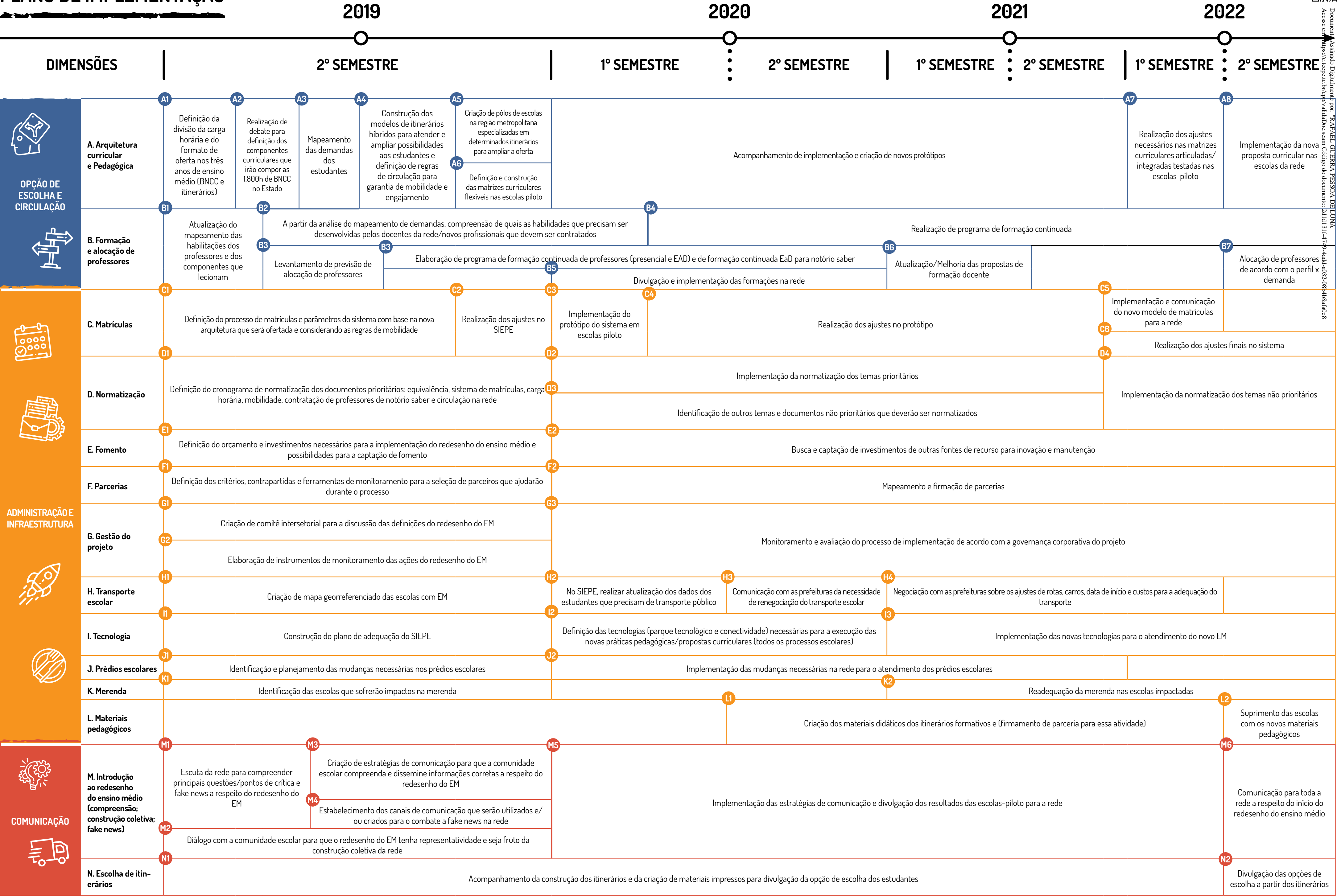


Plano de Implementação 2019 - 2022

PLANO DE IMPLEMENTAÇÃO



Documento Assinado Digitalmente por: RAFAEL GUERRA PESSOA DELTUNA
Acesse em: https://e-licepo.e-brevep/validaDoc.aspx Código do documento: 2d1d131f-47b9-4add-a032-08b48a6d0e88





Iniciativa fruto de debates e estudos técnicos, ocorridos no âmbito da Rede Integrar de Políticas Públicas Descentralizadas, composta por membros e técnicos dos Tribunais de Contas de todo o país.



2023



Novo Ensino Médio

Auditoria Operacional
Coordenada no Acesso
e Permanência no
Ensino Médio



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Atricon - Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
Conselheiro Cezar Miola (TCE/RS)

Instituto Rui Barbosa
Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima (TCE/CE)

TCU - Tribunal de Contas da União
Ministro Bruno Dantas

Participantes:

Tribunal de Contas da União
Ministro Bruno Dantas

Tribunal de Contas do Estado do Acre - TCE-AC
Conselheiro José Ribamar Trindade de Oliveira

Tribunal de Contas do Estado de Alagoas - TCE-AL
Conselheiro Fernando Ribeiro Toledo

Tribunal de Contas do Estado do Amapá - TCE/AP
Conselheiro Michel Houat Harb

Tribunal de Contas do Estado da Bahia - TCE/BA
Conselheiro Marcus Vinícius de Barros Presídio

Tribunal de Contas do Estado do Ceará - TCE/CE
Conselheiro José Valdomiro Távora de Castro Júnior

Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul - TCE/MS
Conselheiro Jerson Domingos

Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso - TCE/MT
Conselheiro José Carlos Novelli

Tribunal de Contas do Estado do Pará - TCE/PA
Conselheira Rosa Egídia Crispino Calheiros Lopes

Tribunal de Contas do Estado da Paraíba - TCE/PB
Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho

Tribunal de Contas do Estado do Paraná - TCE/PR
Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães

Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco - TCE/PE
Conselheiro Ranilson Brandão Ramos

Tribunal de Contas do Estado do Piauí - TCE/PI
Conselheiro Joaquim Kennedy Nogueira Barros

Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE/RJ
Conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento

Tribunal de Contas do Estado de Rondônia - TCE/RO
Conselheiro Paulo Curi Neto

Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul - TCE/RS
Conselheiro Alexandre Postal



Documento Assinado Digitalmente por: "RAFAEL GUERRA PESSOA DE LUNA"
Acesse em: <https://e-icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 2d1d131f-4749-4add-a032-08b4b8afa0e8



Documento Assinado Digitalmente por: "RAFAEL GUERRA PESSOA DE LUNA"
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 2d1d131f-4749-4add-a032-08b4b8afa0e8



**REDE
INTEGRAR**

FISCALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DESCENTRALIZADAS

—
—
—

**Novo
Ensino
Médio**

nEM

Auditoria Operacional
Coordenada no Acesso
e Permanência no
Ensino Médio

Brasília
2023

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO





NEM : novo ensino médio : auditoria operacional coordenada no acesso e permanência no Ensino Médio / Tribunal de Contas da União; Tribunal de Contas do Estado do Acre ...[et al.]. - Brasília : TCU, Secretaria Geral de Controle Externo, 2023.
75 p.

A iniciativa é fruto de debates e estudos técnicos, ocorridos no âmbito da Rede Integrar de Políticas Públicas Descentralizadas, composta por membros e técnicos dos Tribunais de Contas de todo o país.

1. Educação. 2. Educação básica. 3. Ensino médio. 4. Controle externo. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Ruben Rosa

© Copyright 2023, Tribunal de Contas da União

www.tcu.gov.br

Permite-se a reprodução desta publicação, em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo, desde que citada a fonte.



SUMÁRIO

1 _ APRESENTAÇÃO 8

2 _ INTRODUÇÃO 12

INDICADORES EDUCACIONAIS: ENSINO MÉDIO EM
ESTADO DE ALERTA 15

A REFORMA DO ENSINO MÉDIO 26

3 _ METODOLOGIA 32

4 _ PRINCIPAIS DIFICULDADES IDENTIFICADAS NA IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO ENSINO MÉDIO 38



4.1 _ FALHAS RELACIONADAS À GOVERNANÇA MULTINÍVEL 39

4.1.A _ FALHA NOS MECANISMOS DE COORDENAÇÃO DA POLÍTICA 41

4.1.B _ DEFICIÊNCIA DOS MECANISMOS DE MONITORAMENTO E DE AVALIAÇÃO UTILIZADOS PARA ACOMPANHAR A IMPLEMENTAÇÃO DO NEM 44

MELHORIAS PROPOSTAS PELAS UNIDADES TÉCNICAS 48

4.2 _ DIFICULDADES EM ADEQUAR A INFRAESTRUTURA ESCOLAR E O CORPO DOCENTE ÀS NOVAS DIRETRIZES CURRICULARES DO NEM 49

4.2.A _ DIFICULDADES DE ADAPTAÇÃO DA INFRAESTRUTURA ESCOLAR 52

4.2.B _ DIFICULDADES NA ADEQUAÇÃO E NA PREPARAÇÃO DO CORPO DOCENTE PARA ATENDER OS NOVOS CURRÍCULOS DO NOVO ENSINO MÉDIO 53

_ MELHORIAS PROPOSTAS PELAS UNIDADES TÉCNICAS 55



4.3 _ OFERTA DE ITINERÁRIOS FORMATIVOS DIVERGENTES DA BNCC SEM GARANTIA DO EFETIVO PROTAGONISMO ESTUDANTIL 57

4.3.A _ ITINERÁRIOS FORMATIVOS COM DIVERGÊNCIAS EM RELAÇÃO À BNCC 59

4.3.B _ LIMITAÇÕES AO EXERCÍCIO DO PROTAGONISMO ESTUDANTIL 64

_ MELHORIAS PROPOSTAS PELAS UNIDADES TÉCNICAS 66

5 _ BENEFÍCIOS ESPERADOS 68

6 _ PRÓXIMOS PASSOS 70

_ EM ÂMBITO NACIONAL 72

_ NO ÂMBITO DE CADA TRIBUNAL DE CONTAS PARTICIPANTE 72

_ ACOMPANHAMENTO SOCIAL 73



apresentação

Este sumário executivo tem por objetivo apresentar os principais resultados da Auditoria Operacional Coordenada Multinível, realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e por Tribunais de Contas Estaduais, que avaliou ações governamentais desenvolvidas pela União, por intermédio do Ministério da Educação (MEC), e pelos Estados fiscalizados, mediante as respectivas Secretarias Estaduais de Educação (SEE), a fim de apoiar a implementação do Novo Ensino Médio (NEM), estabelecido pela Lei nº 13.415/2017, que definiu um



conjunto de mudanças sobre a oferta dessa etapa da educação básica para as redes de ensino.

Por tratar-se de uma política pública descentralizada de caráter multinível, cujo alcance dos resultados educacionais nacionais estabelecidos dependem da atuação coordenada e colaborativa entre a União (como coordenadora nacional), os estados e o Distrito Federal (como implementadores), a sua fiscalização também ganhou contorno multinível, planejada e executada de forma coordenada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelos Tribunais de Contas Estaduais de 15 estados, a saber: Acre (TCE-AC), Alagoas (TCE-AL), Amapá (TCE-AP), Bahia (TCE-BA), Ceará (TCE-CE), Mato Grosso do Sul (TCE-MS), Mato Grosso (TCE-MT), Pará (TCE-PA), Paraíba (TCE-PB), Paraná (TCE-PR), Pernambuco (TCE-PE), Piauí (TCE-

-PI), Rio de Janeiro (TCE-RJ), Rondônia (TCE-RO) e Rio Grande do Sul (TCE-RS).

Esta publicação também tem a expectativa de contribuir com as discussões políticas, jurídicas, técnicas, sociais e acadêmicas sobre o Novo Ensino Médio e o seu provável impacto na garantia do acesso e da permanência dos jovens nesta etapa da educação básica, por meio do fornecimento de informações técnicas independentes, apresentadas em perspectiva nacional, sobre as principais dificuldades de implementação identificadas pelas equipes de fiscalização.

Além disso, ressalte-se que os processos de fiscalização em tramitação nos Tribunais de Contas participantes não necessariamente já foram julgados pelos respectivos ministros e conselheiros. Assim, estes



apontamentos são decorrentes da análise das equipes técnicas de auditoria.

A iniciativa é fruto de debates e estudos técnicos, ocorridos no âmbito da Rede Integrar de Políticas Públicas Descentralizadas¹, composta por membros e técnicos dos Tribunais de Contas de todo o país, que incluiu, no centro das discussões, a situação crítica relacionada ao acesso de jovens ao ensino médio, evidenciada a partir do painel de indicadores para a seleção de objetos de controle proveniente de metodologia desenvolvida no âmbito do até então Projeto Integrar.

A Rede Integrar é composta pelos Tribunais de Contas do Brasil por meio do Acordo de Cooperação Técnica firmado entre o Instituto Rui Barbosa (IRB), a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), o TCU e os Tribunais de Contas Estaduais, municipais e os municípios aderentes.

A participação foi disponibilizada a todos os Tribunais de Contas com jurisdição estadual (TCE) e federal (TCU), atuaram todos aqueles que conseguiram adequar seus planos de fiscalização ao cronograma estabelecido pela Rede Integrar.

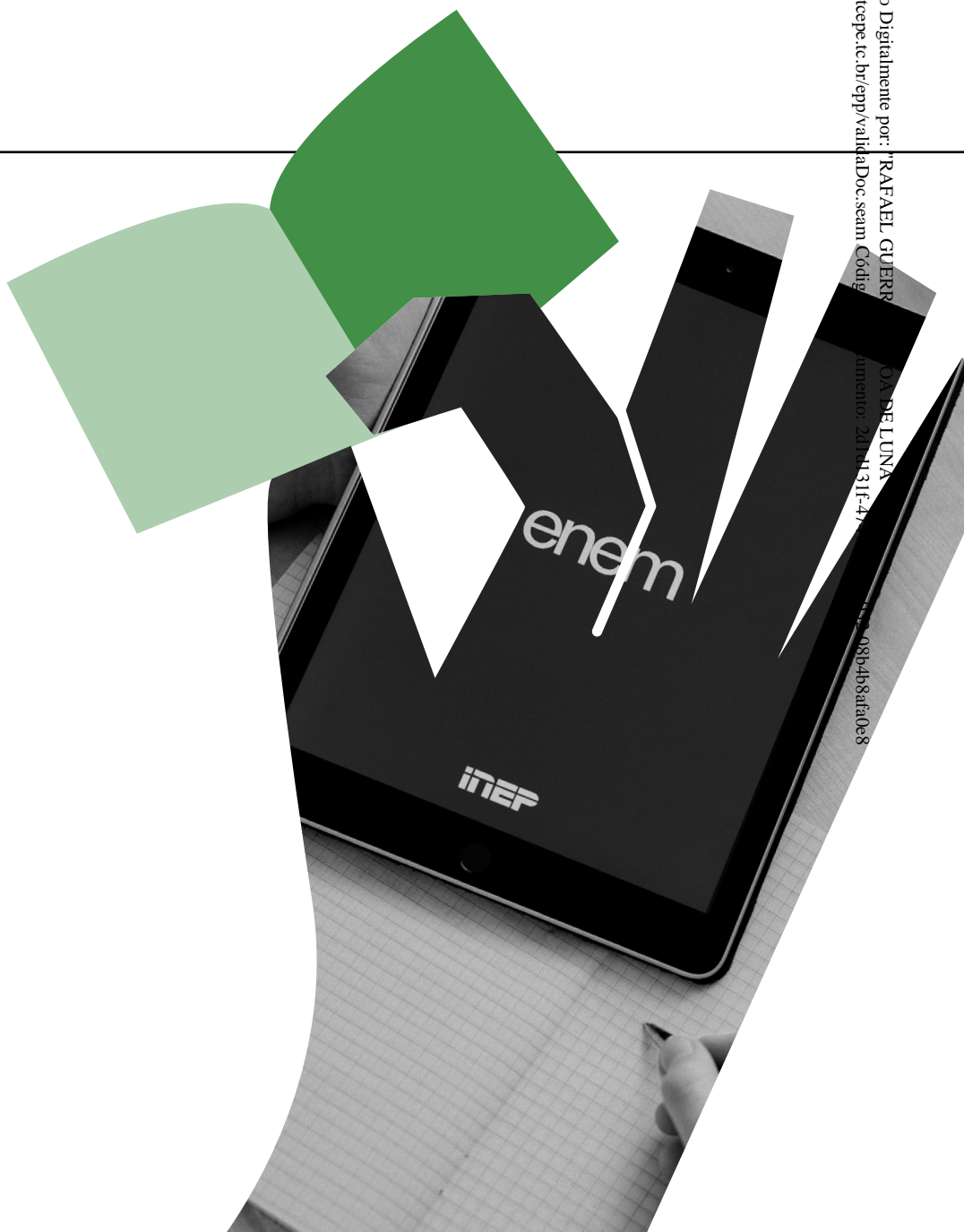
¹ Disponível em: <https://irbcontas.org.br/rede-integrar/>. Acesso em: 3 jul. 2023.



Documento Assinado Digitalmente por: 'RAFAEL GUERRA
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código

RAFAEL LUNA
Documento: 2010131f-47

152-08b4b8afa0e8





introdução

A Constituição Federal do Brasil (1988) estabelece que a Educação é um direito de todos e dever do Estado e da família, a ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (art. 205, CF/88). Como tarefa pública, assegurar a obrigatoriedade e o acesso gratuito da educação básica para a faixa etária de 4 a 17 anos é responsabilidade compartilhada entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios.



Coube à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), estabelecida pela Lei nº 9.394/1996, descrever, sob a orientação constitucional, funções dos entes federativos nacional e subnacionais e ao Plano Nacional de Educação (PNE), lei de previsão constitucional e duração decenal (art. 214, CF/88), estabelecer diretrizes, objetivos, metas e estratégias nacionais, para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino público em seus diversos níveis, etapas e modalidades, por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.

Segundo a LDB, a oferta do ensino médio, última etapa da educação básica, cuja obrigatoriedade se deu a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 59/2009, cumpre, prioritariamente, aos estados e ao Distrito Federal, competindo à União exercer o papel de coordenação federativa² mediante o estabelecimento de diretrizes nacionais e de apoio técnico e financeiro (funções supletiva e redistributiva). Além disso, de acordo com a referida lei, essa etapa de ensino, a ser cursada por jovens, preferencialmente, entre 15 e 17 anos, tem duração mínima de 3 anos e como finalidade (art. 35):

² Acesso em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10226/1/PapelUniaoPolitEducBasicaCap03.pdf>



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

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

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

IV - a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria

com a prática no ensino de cada disciplina.

O Plano Nacional de Educação vigente (PNE 2014-2024), aprovado por meio da Lei nº13.005/2014, por sua vez, dispõe como meta nacional para o ensino médio (Meta 3 do PNE): "a universalização, até 2016, do atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e a elevação, até o final do período de vigência deste PNE, da taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%".

Em outras palavras, enquanto a universalização do atendimento escolar indica como meta nacional que, até 2016, todas as pessoas de 15 a 17 anos deveriam estar matriculadas na escola e frequentando as aulas, independentemente da etapa de ensino, a elevação da taxa líquida de matrículas (TLM), por sua vez, indica



como meta nacional que, até o final de 2024, pelo menos, 85% dos jovens de 15 a 17 anos devem estar matriculados na etapa de ensino adequada à sua faixa etária.

Tabela 1: Idade adequada a cada etapa de ensino

ETAPA	IDADE ADEQUADA
Creche	de 0 a 3 anos
Pré-Escola	de 4 a 5 anos
Ensino Fundamental (comumente dividido em anos finais e anos iniciais)	de 6 a 14 anos; considerados anos iniciais (de 6 a 10 anos) e anos finais (de 11 a 14 anos)
Ensino Médio	de 15 a 17 anos

Fonte: Elaboração baseada nos dados do INEP.

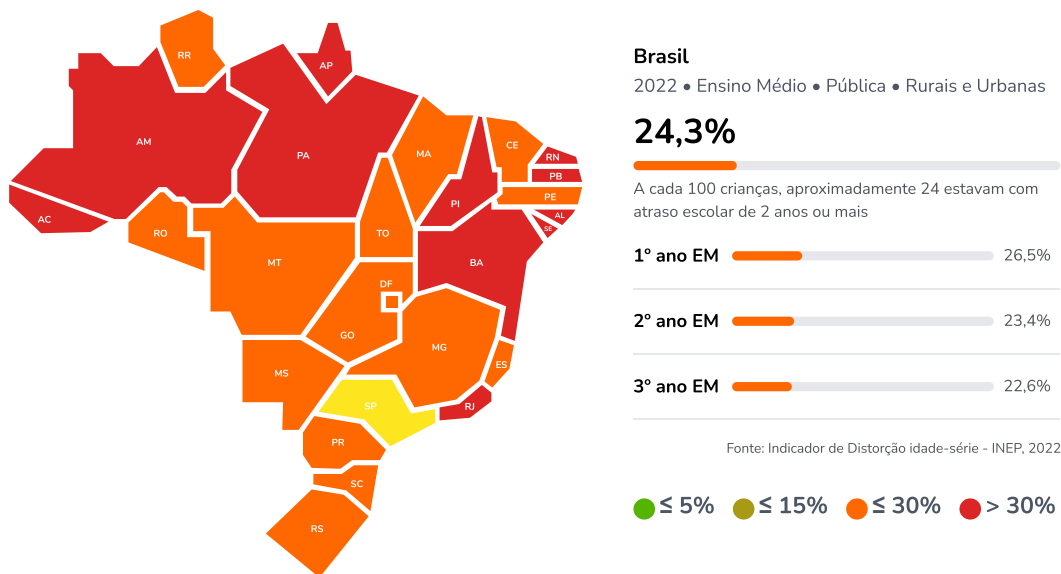
Indicadores educacionais: ensino médio em estado de alerta

Mesmo com as diretrizes nacionais e as garantias estabelecidas na legislação vigente, ainda são muitos os desafios a ser superados para o alcance da efetiva universalização do acesso e da permanência dos jovens de 15 a 17 anos na etapa de ensino esperada. Os indicadores educacionais produzidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), a partir do último Censo Escolar da Educação Básica



(2022), apresentam o ensino médio como a etapa com a maior distorção idade-série, isto é, o maior percentual de estudantes com dois ou mais anos de atraso escolar³.

Figura 1: Distorção idade-série



Fonte: Qedu (Censo Escolar/2022). Disponível em:

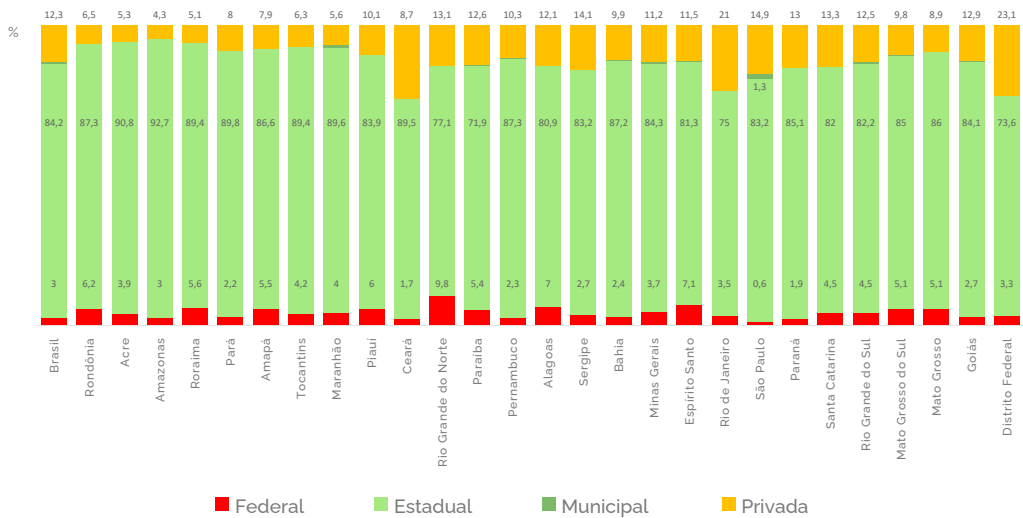
https://qedu.org.br/brasil/distorcao-idade-serie?ano=2022&dependencia_id=5&localizacao_id=0&ciclo_id=EM

³ Disponível em: https://qedu.org.br/brasil/distorcao-idade-serie?ano=2022&dependencia_id=5&localizacao_id=0&ciclo_id=Al



A oferta pública do ensino médio regular no Brasil é garantida pelas redes públicas de educação de todo o país. São 20.769 escolas, as quais, juntas, atendem o total de 6.895.219 alunos (Inep, 2022).

Gráfico 1: Matrícula no ensino médio por dependência administrativa segundo as unidades da federação



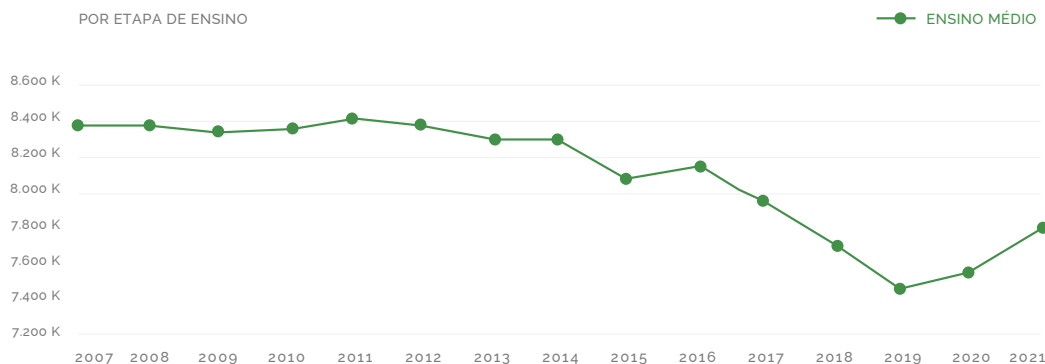
Fonte: Sinopse Estatística (INEP/MEC, 2022)

Disponível em: https://download.inep.gov.br/censo_escolar/resultados/2022/apresentacao_coletiva.pdf

Mesmo diante do grande contingente de alunos atendidos em 2022, a série histórica de matrículas realizadas entre 2007 e 2021, na referida etapa de ensino, revela acentuado declínio a partir de 2012, o qual alcançou o seu menor quantitativo em 2019, ano anterior à pandemia de covid-19.



Gráfico 2: Número de matrículas em série histórica



Fonte: Inep. Disponível em: <https://inepdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?Dashboard>.

Os dados extraídos do Painel de Monitoramento do Plano Nacional da Educação⁴, plataforma criada para monitorar e dar transparência ao cumprimento do PNE (2014-2024), informam o crescimento moderado do percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta ou já concluiu a educação básica no Brasil (indicador 3A da Meta 3 do PNE) (tabela 2). Na série histórica de 2014 (ano de início de vigência do atual PNE) a 2021, esse indicador cresceu apenas 6,1% , passando de 89,2% para 95,3%, faltando, portanto, 4,7% para o alcance da meta prevista.

⁴ Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoia0GY5NWUyMDMtYzcoMi00Y2Y5LTk3M-mEtNThjMjY2NjNWExliwidCI6IjI2ZjczODk3LWM4YWVtNGlxZS05NzhmLWVhNGMwNzcoMzRiZiI9>



Tabela 2: Indicador 3A – Percentual da população de 15 a 17 anos que frequentava a escola ou que concluiu a educação básica entre 2014 e 2021

INDICADOR 3A	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	89,2%	89,8%	90,8%	91,0%	91,6%	92,6%	94,3%	95,3%

Percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta a escola ou já concluiu a educação básica.

Meta: 100% de cobertura dessa população até 2016.

Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE 2022/Inep – p. 90. Disponível em:

[https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/estudos-educacionais/
lancado-relatorio-do-4o-ciclo-de-monitoramento-do-pne](https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/estudos-educacionais/lancado-relatorio-do-4o-ciclo-de-monitoramento-do-pne)

Por outro lado, esses dados também indicam o crescimento extremamente lento no percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta o ensino médio ou possui educação básica completa (indicador 3B da Meta 3 do PNE). A Taxa Líquida de Matrícula (TLM) atingiu, no ano de 2021, o total de 74,5%, ou seja, mais de 10,5% abaixo dos 85% projetados pelo PNE para 2024, com decréscimo em relação ao resultado de 2020 (76,6%).



Tabela 3: Indicador 3B – Percentual da população de 15 a 17 anos que frequentava o ensino médio ou que concluiu a educação básica completa entre 2014 e 2021

INDICADOR 3B	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	66,7%	67,5%	69,4%	69,6%	70,5%	72,7%	76,6%	74,5%

Percentual da população de 15 a 17 anos que frequentao ensino médio ou possui educação básica completa. Meta: 100% de cobertura dessa população até 2016.

Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE 2022/Inep – p. 96. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/estudos-educacionais/lancado-relatorio-do-4o-ciclo-de-monitoramento-do-pne>

Quando observados sob a perspectiva regional, esses mesmos indicadores revelam as desigualdades educacionais entre as diferentes regiões e as unidades federativas do país (tabelas 4 e 5). No que diz respeito ao percentual da população compreendida entre 15 e 17 anos de idade que frequentava a escola ou havia concluído a educação básica (indicador 3A), a tabela 4 revela que a região Norte apresentou retrocesso em relação ao indicador 3A, reduzindo de 94,1%, em 2020, para 93,7%, em 2021, revelando que a região ainda está atrás das demais regiões.



Tabela 4: Indicador 3A -Percentual da população de 15 a 17 anos que frequentava a escola ou que concluiu a educação completa entre 2014 e 2021, por região

REGIÃO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Norte	89,0%	88,9%	90,1%	89,6%	90,4%	90,4%	94,1%	93,7%
Nordeste	87,8%	87,9%	88,9%	89,4%	89,8%	91,0%	92,7%	95,0%
Sudeste	90,8%	92,0%	92,7%	92,9%	93,0%	94,3%	95,5%	95,9%
Sul	88,7%	89,4%	89,8%	90,8%	92,5%	93,5%	95,4%	95,9%
Centro-Oeste	87,9%	88,3%	91,5%	89,6%	91,3%	92,1%	93,7%	94,9%
Brasil	89,2%	89,8%	90,8%	91,0%	91,6%	92,6%	94,3%	95,3%

Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE 2022/Inep – p. 92. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/estudos-educacionais/lancado-relatorio-do-4o-ciclo-de-monitoramento-do-pne>

A tabela 5, a seguir, apresenta dados segregados por região, referentes ao percentual da população de mesma faixa etária que frequentava o ensino médio ou havia concluído a educação básica (indicador 3B). Para a mesma série histórica de 2014 a 2021, observa-se que, de forma persistente, o Norte e o Nordeste aparecem como as regiões brasileiras com os menores percentuais de avanço, no cumprimento do indicador 3B do PNE, enquanto a região Sudeste apresenta maior percentual, tendo alcançado, em 2021, a taxa de 80,6%, o que representa o crescimento de 5,7% e a queda



Documento Assinado Digitalmente por: "RAFAEL GUERRA PESSOA DE LUNA
Acesse em: <https://e-icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 2d1d131f-4749-4add-a032-08b4b8afa0e8

3,3% em 2020. As regiões Norte e Nordeste apresentam os menores percentuais, tendo atingido, em 2021, apenas 65,9% e 68,2%, respectivamente, o que representa o avanço de 8,7% e 11,7% no período de referência.

Tabela 5: Indicador 3B – Percentual da população de 15 a 17 anos que frequentava o ensino médio ou concluiu a educação básica entre 2014 e 2021, por região

REGIÃO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Norte	57,2%	58,1%	59,9%	61,1%	63,7%	64,0%	67,5%	65,9%
Nordeste	56,5%	58,4%	60,1%	61,8%	62,5%	64,6%	68,8%	68,2%
Sudeste	74,9%	75,6%	77,8%	77,2%	77,0%	80,4%	83,9%	80,6%
Sul	71,5%	71,5%	70,7%	71,1%	73,6%	74,4%	79,3%	77,8%
Centro-Oeste	69,1%	68,1%	71,7%	71,3%	72,8%	75,4%	79,1%	76,3%
Brasil	66,7%	67,5%	69,4%	69,6%	70,5%	72,7%	76,6%	74,5%

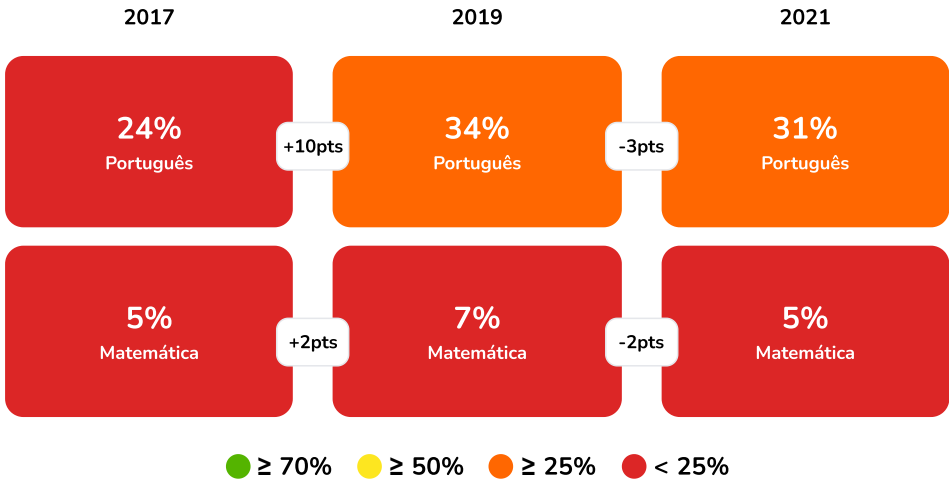
Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE 2022/Inep – p. 97. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/estudos-educacionais/lancado-relatorio-do-4o-ciclo-de-monitoramento-do-pne>

Para além de buscar a universalização do atendimento escolar da população de 15 a 17 anos, sem perder de vista a idade adequada para cursar a etapa de ensino correspondente, o ensino médio, outro aspecto que



deve ser observado na garantia do ensino de qualidade é assegurar o aprendizado dos estudantes matriculados. Segundo os indicadores de proficiência em Língua Portuguesa e em Matemática obtidos por meio do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), que abrange redes públicas e privadas de ensino de todo o país, em 2019, ano anterior à pandemia de covid-19, apenas 34% dos estudantes das escolas públicas de ensino médio concluíram essa etapa com o aprendizado adequado em Português. Em Matemática, a realidade é mais preocupante, pois apenas 7% tiveram o aprendizado adequado (gráfico 3).

Gráfico 3: Aprendizado adequado



* A cor verde foi ancorada na Meta 3 do Todos Pela Educação, de que 70% dos alunos deveriam apresentar aprendizado adequado e a cor amarela de que ainda se está um pouco abaixo desse percentual. Já a cor laranja, na visão de que é insucesso se menos de 50% dos alunos demonstra aprendizado adequado. Por fim, a cor vermelha ilustra que a grande maioria dos alunos não apresenta um bom nível de aprendizagem.

Fonte: Qedu (Censo Escolar/Inep, 2022). Disponível em: <https://qedu.org.br/brasil/aprendizado>.



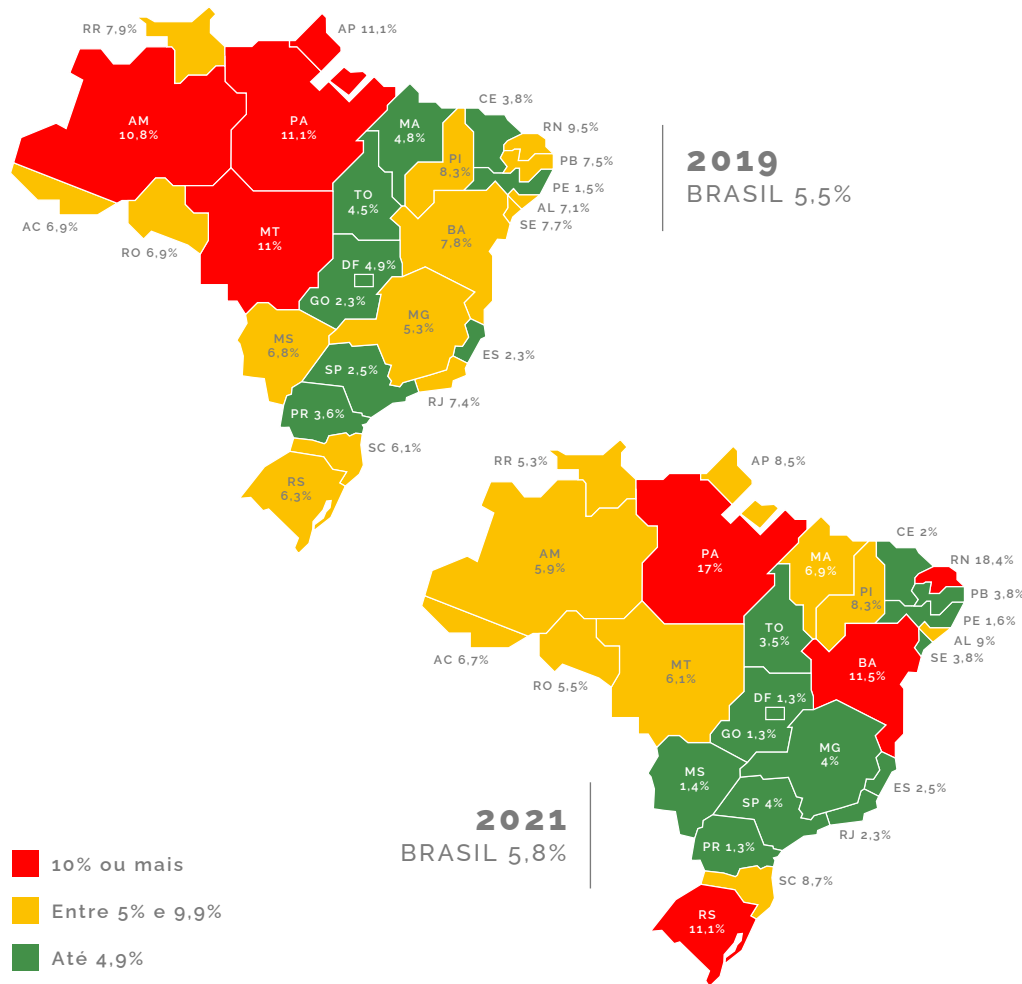
Outros indicadores que servem de alerta para o ensino médio referem-se às taxas de evasão e abandono escolar. Esse último ocorre quando o estudante deixa de frequentar a escola durante o ano letivo, mas matricula-se no seguinte. A evasão escolar, por sua vez, acontece quando um aluno matriculado durante o ano letivo não realiza a matrícula para estudar no ano seguinte.

O Censo Escolar de Educação Básica de 2021 indica aumento significativo na taxa de abandono escolar dos estudantes do ensino médio da rede pública. Em 2020, o percentual de estudantes que abandonou a escola foi de 2,3%. Em 2021, essa taxa mais que dobrou, chegando a 5,8%. Se considerados apenas os estados da região Norte, esse mesmo índice alcança 10% (Inep, 2021) (figura 2).





Figura 2: Evolução da taxa de abandono no ensino médio, na rede estadual, entre 2019 e 2021



Fonte: Fundação Roberto Marinho. Disponível em: <https://www.frm.org.br/conteudo/educacao-basica/noticia/abandono-do-ensino-medio-volta-crescer-em-2021>.



Documento Assinado Digitalmente por: "RAFAEL GUERRA PESSOA DE LUNA"
Acesse em: <https://e-icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 2d1d131f-4749-4add-a032-08b4b8afa0e8

A reforma do ensino médio

Entre os fatores críticos associados aos resultados educacionais do ensino médio, como vistos anteriormente e apontados por diversos estudos e pesquisas, estão: a baixa atratividade das escolas; a necessidade de os jovens contribuírem com a renda familiar; a violência no entorno da escola; o excesso de professores temporários; a precariedade da infraestrutura das escolas; a ausência de articulação interseccional; a baixa escolaridade dos pais; a deficiência no transporte escolar dos educandos em área rural; entre outros.

Para fazer frente a essa situação já histórica e extremamente desafiadora, no ano de 2016, o Governo Federal apresentou nova proposta de política nacional para o ensino médio pela Medida Provisória nº 746/2016, convertida na Lei Federal nº 13.415/2017, conhecida como o Novo Ensino Médio (NEM) que, segundo o MEC, tem o propósito de "garantir a oferta de educação de qualidade a todos os jovens brasileiros e de aproximar as escolas à realidade dos estudantes de hoje, considerando as novas demandas e complexidades do mundo do trabalho e da vida em sociedade⁵".

5 Perguntas e Respostas. <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=40361>



Entre as principais mudanças estabelecidas por esse novo modelo de ensino, estão a flexibilização dos currículos escolares e a ampliação progressiva da carga horária letiva. Em relação à organização dos currículos, a reforma do ensino médio institui a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), responsável por definir direitos e objetivos de aprendizagem deste nível de ensino nas seguintes áreas do conhecimento:

- a. **Linguagens e suas tecnologias;**
- b. **Matemática e suas tecnologias;**
- c. **Ciências da Natureza e suas tecnologias;**
- d. **Ciências Humanas e Sociais Aplicadas.**

A fim de proporcionar o ensino médio mais atrativo e reduzir as taxas de abandono e evasão escolar, foi sugerida a flexibilização dos currículos para a oferta de diferentes itinerários formativos, inclusive a oportunidade de o jovem optar pela formação técnica e profissional na carga horária do ensino regular, de acordo com seu projeto de vida. Os itinerários formativos são o conjunto de componentes curriculares, projetos, oficinas, núcleos de estudo, entre outras situações de trabalho que os estudantes poderiam escolher.

As alterações também incluíram a ampliação progressiva da carga horária mínima anual de 800 horas para 1.400 horas, sendo, inicialmente, de, pelo menos, 1.000 horas anuais, totalizando 3.000 para a conclusão do ensino médio. Desse montante, 1.800 horas são distribuídas entre as



áreas de conhecimento obrigatórias, e 1.200 horas são destinadas às disciplinas complementares dos itinerários formativos. Por seu turno, a formação inicial e continuada dos profissionais de educação também demanda adequação de acordo com as mudanças advindas com o NEM, como se verá mais adiante.

Em face das diversas e complexas mudanças provocadas pela nova configuração do ensino médio e das desigualdades em relação às capacidades técnicas de que dispõem as diferentes secretarias estaduais e distrital da educação do país, a União, como formuladora dessa nova política pública nacional e em cumprimento ao seu papel de coordenação, disponibilizou programas de apoio técnico e financeiro aos estados e ao Distrito Federal, responsáveis pela implementação do NEM. Assim, foi instituída a Política de Fomento

à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI), incumbida de prestar apoio às redes de ensino estaduais na implantação de proposta de ensino baseada em mais tempo de aula, para a formação ampla do jovem, nos aspectos tanto cognitivos quanto socioemocionais.

Além do EMTI, destacam-se três programas criados em diferentes momentos, conforme o avanço da implementação, e instituídos pelo governo para o apoio técnico e financeiro na implementação do NEM: Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC); Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio (ProNEM); Programa de Itinerários Formativos (ProIF). Cabe evidenciar os recursos federais executados (pagos) para financiar alguns desses programas e ações, referentes ao período de 2018 a 2022 (tabela 6).



Tabela 6: Recursos federais executados entre 2018 e 2022

PROGRAMAS / AÇÕES	RECURSOS EXECUTADOS (GASTOS) 2018 a 2022
EMTI - AÇÃO 0509	R\$ 1,636 BILHÃO
PDDE - EM/ProNEM - AÇÃO 0515	R\$ 354,320 MILHÕES
PDDE - EM/ProIF - AÇÃO 0515	R\$ 219,283 MILHÕES
ASSISTÊNCIA TÉCNICA - AÇÃO 0509	R\$ 6,980 MILHÕES
BNCC - BOLSAS - AÇÃO 0000	R\$ 12,484 MILHÕES
ProBNCC - FORMAÇÃO - AÇÃO 0509	R\$ 3,891 MILHÕES
TOTAL	R\$ 2, 233 BILHÕES

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da SE/MEC, atualizados em 8/2/2023.

Nota-se que o maior gasto relacionado aos programas e às ações mencionados em apoio ao ensino médio foi com o EMTI, representando 73,26% do valor total considerado. Os gastos com o ProNEM e o ProIF totalizaram R\$ 573,60 milhões, representando 25,69% do valor total aplicado.



Esses programas e ações visam apoiar as secretarias de educação e suas redes educacionais de ensino, envolvendo a descentralização multinível de políticas e ações, requerendo arranjo colaborativo entre a União e os entes subnacionais. Diante disso, importa aos Tribunais de Contas trabalhar de forma integrada e cooperativa, na fiscalização que contemple, além de aspectos operacionais, a investigação da existência e do funcionamento

de mecanismos interfederativos de governança, fundamentais para a implementação da política pública do NEM. No próximo tópico, serão apresentados os principais aspectos metodológicos que envolveram a construção desta auditoria, com foco na atuação do MEC e das SEE fiscalizadas, voltadas à implementação do Novo Ensino Médio.



Documento Assinado Digitalmente por: 'RAFAEL GUERRA PESSOA DE LUNA'
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 2d1d131f-4749-4add-a032-08b4b8afa0e8





metodologia

A seleção do objeto desta fiscalização deu-se no âmbito do Projeto Integrar, a partir do cruzamento de dados e indicadores construídos e das análises de resultados e riscos, cujo relatório apontou o acesso e a permanência dos estudantes no ensino médio como prioritários para a avaliação da governança multinível nas políticas votadas a esta etapa de ensino.



SAIBA MAIS

Para mais informações sobre o Projeto Integrar e a metodologia que fomenta a ferramenta de seleção de fiscalizações de políticas públicas descentralizadas com base em indicadores de resultado, confira o Apêndice A do documento Projeto Integrar: *propostas para o fortalecimento do controle externo de políticas públicas descentralizadas*.



Disponível em:

[https://portal.tcu.gov.br/
data/files/60/D6/82/
E0/9E3477100CE24177F18818A8/
Projeto_Integrar_propostas_fortalec-
imento_controle_externo_politicas_
publicas_descentralizadas.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/60/D6/82/E0/9E3477100CE24177F18818A8/Projeto_Integrar_propostas_fortalecimento_controle_externo_politicas_publicas_descentralizadas.pdf)

Em respeito à independência e à autonomia dos órgãos de controle externo, a Rede Integrar propôs ao Tribunal de Contas da União e a todos os Tribunais de Contas com jurisdição estadual e distrital que avaliassem a possibilidade de desenvolver, de forma conjunta, cooperada e colaborativa, a primeira auditoria operacional coordenada de perspectiva multinível, relacionada à política pública da educação.

Participaram desta fiscalização, portanto, os Tribunais que conseguiram conformar os respectivos cronogramas e planos de fiscalização à agenda proposta pela Rede Integrar, sendo estes, o TCU, tribunal de contas com competência fiscalizatória sobre a União, e 15 dos 26 tribunais de contas com competência fiscalizatória sobre os estados e o Distrito Federal.



A definição do escopo recaiu sobre o processo de implementação do NEM, em curso em todo o país, a partir de um conjunto de ações e técnicas de auditoria definidas e aplicadas pelas equipes de auditores designadas pelos TC participantes, entre as quais merecem destaque:

- i. a construção da Matriz SWOT e do Diagrama de Verificação de Riscos (DVR) de cada TC e com versões consolidadas entre todos, com a colaboração das SEE fiscalizadas, utilizadas para identificar os principais riscos que pudessem impactar as entregas esperadas para o ensino médio;
- ii. a realização de Painel de Referência, do qual participaram especialistas de renome e experiência na área da educação, para discutir

e opinar sobre os principais riscos mapeados acerca do ensino médio.

Para levantar os eventuais obstáculos das ações governamentais desenvolvidas pela União e pelos estados em relação à implementação do NEM, considerando aspectos de governança multinível, as equipes de fiscalização formularam questões de auditoria, destinadas a responder:

- no âmbito do TCU: se as ações do MEC e das entidades vinculadas foram conduzidas sob a perspectiva da coordenação do processo de implementação do NEM, da articulação com os sistemas estaduais e distrital, do apoio à formação continuada de profissionais da educação e da redução de desigualdades e assimetrias;



- no âmbito dos TCE: sobre o estágio de implementação do NEM nas respectivas UF, com vistas a identificar eventuais lacunas, falhas e omissões na execução deste processo, em nível local e descentralizado, além de uma avaliação, sob a perspectiva estadual, a respeito da governança multinível exercida pelo MEC e pelas Secretarias Estaduais de Educação para a implantação do NEM.

A construção das questões de auditoria foi precedida por um conjunto de técnicas descritas anteriormente, com a participação de atores externos e especialistas. A coleta dos dados para responder às questões de auditoria compreendeu pesquisa documental, entrevistas com gestores da pasta, aplicação de questionários a professores e gestores escolares e visita *in loco* a escolas, de acordo com a amostra selecionada.

Coube a cada equipe de fiscalização designada pelo respectivo TC emitir relatório de auditoria sobre a situação encontrada na UF sob sua jurisdição. Esses relatórios foram autuados nos respectivos TC e não se encontram, necessariamente, julgados até o momento.

SAIBA MAIS

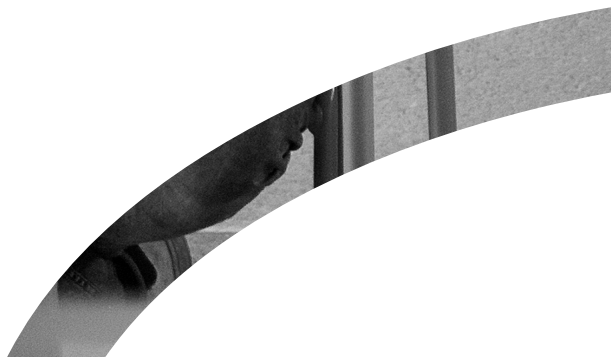
Para saber mais sobre o andamento dos processos autuados em cada TC, referentes a esta fiscalização, confira a tabela 8.

[página 74](#)



Para chegar-se a uma perspectiva nacional das principais dificuldades na implementação do NEM, empreendeu-se a análise multinível dos desafios mapeados em cada ente federativo fiscalizado, destacando-se aqueles com maior representatividade. No próximo tópico, os resultados serão apresentados de forma sistematizada, contemplando falhas relacionadas:

- à governança multinível, abrangendo:
 - mecanismos de coordenação;
 - mecanismos de monitoramento e de avaliação utilizados para acompanhar a implementação do NEM.
- à infraestrutura escolar e ao corpo docente diante das novas diretrizes curriculares do NEM;
- à oferta de itinerários formativos e ao protagonismo estudantil.





Documento Assinado Digitalmente por: "RAFAEL GUERRA PESSOA DE LUNA"
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 2d1d131f-4749-4add-a032-08b4b8afa0e8





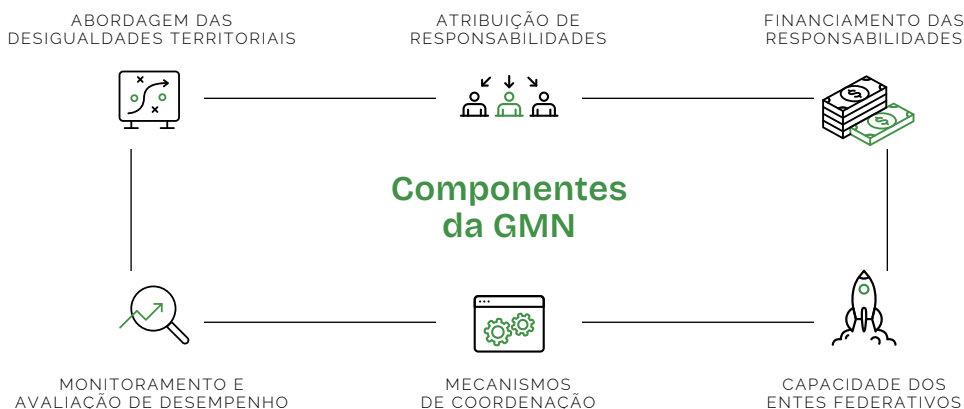
principais
dificuldades
identificadas na
implementação do
novo ensino médio



4.1 FALHAS RELACIONADAS À GOVERNANÇA MULTINÍVEL

A construção da boa governança multinível é essencial para a potencialização do desempenho de políticas públicas descentralizadas. A partir da recomendação da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), consideram-se seis componentes para contribuir para a boa governança, favorecendo o funcionamento efetivo das ações descentralizadas, conforme a figura 3 a seguir (TCU, 2020⁶):

Figura 3: Componentes que viabilizam a boa governança multinível



Fonte Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas (p. 24). Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/data/files/30/90/36/1D/47F5B710140B5BA-7F18818A8/Referencial%20de%20Governanca%20Multinivel.pdf>>.

6 <https://portal.tcu.gov.br/referencial-para-avaliacao-de-governanca-multinivel-em-politicas-publicas-descentralizadas.htm>

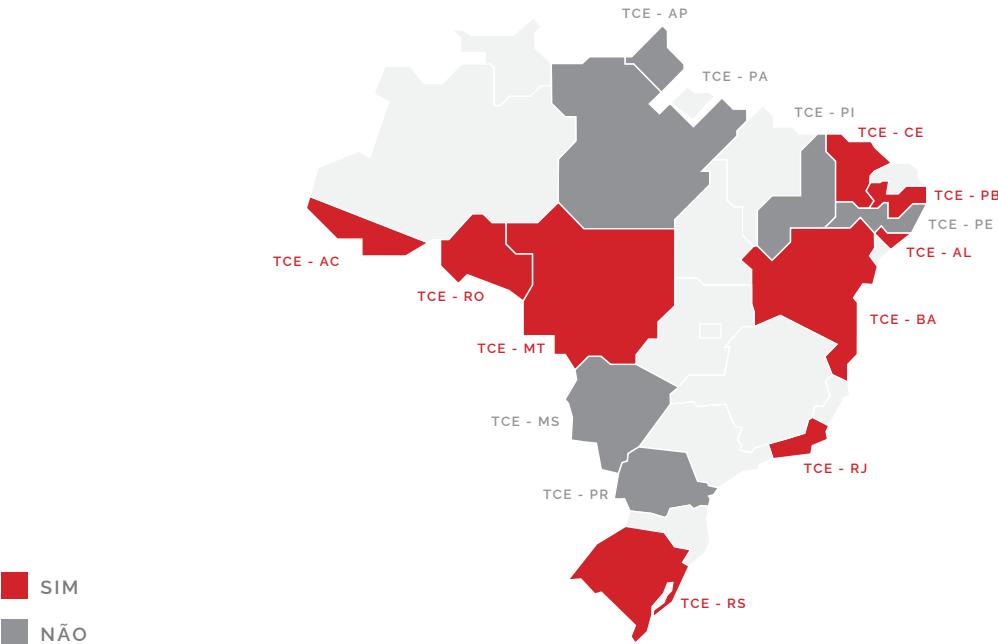


Para avaliar a implementação do NEM sob a perspectiva da governança multinível, coube ao TCU verificar, em âmbito federal, a atuação do MEC como coordenador do processo nacional na rede pública e promotor da articulação com os sistemas estaduais e distrital, considerando a redução das desigualdades e das assimetrias entre as redes de ensino. Aos TCE participantes cumpriu acompanhar, em nível estadual, a atuação das respectivas SEE no processo de implementação do NEM, sobretudo, considerando as assistências técnica e financeira sob responsabilidade do MEC, a devida

execução das ações em âmbito estadual e o monitoramento a cargo dos referidos entes subnacionais (gráfico 4). Em contrapartida, o resultado consolidado dessa avaliação revela que 62,5% dos tribunais participantes identificaram oportunidades de aprimoramento relacionados à governança multinível quanto aos mecanismos de planejamento, de coordenação, de monitoramento e de avaliação do processo de implementação do NEM, detalhados a seguir nos subtópicos 4.1.a e 4.1.b deste sumário executivo.



Gráfico 4: Estados onde foram identificadas dificuldades em aspectos relacionados à governança multinível



Fonte: Elaboração própria. Estão registrados no gráfico apenas os 15 tribunais de contas estaduais que participaram da fiscalização.

4.1.a Falha nos mecanismos de coordenação da política

Em apoio à implementação da Reforma do Ensino Médio, a República Federativa do Brasil (RFB) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) celebraram o Acordo de Empréstimo 8.812-BR e 8.813-BR com período de execução de cinco anos (de 24/5/2018/ a 31/12/2023), no valor total de US\$ 250 milhões, distribuídos em dois componentes descritos a seguir, na tabela 7.



Documento Assinado Digitalmente por: "RAFAEL GUERRA PESSOA DE LUNA"
Acesse em: <https://e-icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 2d1d131f-4749-4add-a032-08b4b8af40e8

Tabela 7: Acordo de empréstimo entre o Brasil e o BIRD

ACORDO DE EMPRÉSTIMO 8.812-BR E 8.813-BR NO VALOR DE US\$ 250 MILHÕES	COMPONENTE 1 nº 8.812-BR: PforR no valor de US\$ 221 milhões	Constitui-se de Programas Orçamentários e Ações do Plano Plurianual (PPA) previamente selecionados e acordados, vinculados a uma parte do orçamento do MEC a resultados educacionais, o que induz à continuidade do programa nas transições de gestão, por indicadores vinculados a desembolsos relacionados com os objetivos do Programa que condicionam os desembolsos em função do cumprimento de metas.
	COMPONENTE 2 nº 8.813-BR no valor de US\$ 29 milhões	Consiste em apoiar a implementação da Reforma do Ensino Médio por meio de um conjunto de assistências técnicas, fortalecendo a capacidade institucional do MEC e das SEE, para assegurar a adequada implementação da Reforma do Ensino Médio.

Fonte: Elaboração própria, baseada em MEC

<https://www.gov.br/mec/pt-br/novo-ensino-medio/acordo-de-emprestimo>.

Assim, o referido financiamento compreendeu duas operações. A primeira, relativa ao Componente 1, no valor de US\$ 221 milhões de dólares, foi



destinada aos programas de apoio à implementação do NEM com o recebimento do recurso pela União atrelado ao atingimento de indicadores definidos. A segunda, sobre o Componente 2, no valor de US\$ 29 milhões de dólares, foi designada ao projeto de apoio ao NEM direcionado à condução de ações estratégicas, reunindo um conjunto de ações transversais e essenciais ao processo de sua implementação, concernentes a ações de assistência técnica para o fortalecimento da capacidade das SEE.

Ocorre que, durante a fiscalização, o TCU verificou a intempetividade e a baixa execução da assistência técnica ofertada pelo MEC às SEE, o que afetou a coordenação das ações de apoio previstas para dar suporte à implementação do NEM nos estados. O apoio especializado, que seria prestado por meio da contrata-

ção de consultorias individuais para atendimento local às SEE, não ocorreu da forma prevista.

Mesmo com o início da implementação do Novo Ensino Médio previsto para 2020 (Lei nº 13.415/2017) e posteriormente alterado para 2022 (Portaria MEC nº 521/2021), observou-se que, até o mês de novembro de 2022, as assistências técnicas ainda estavam em fase inicial e com baixa execução físico-financeira. Além disso, as consultorias individuais prometidas pelo MEC encontravam-se na seguinte situação:

- a. **somente as SEE dos estados do Amazonas, da Bahia e de Santa Catarina eram atendidas por consultores individuais;**
- b. **a contratação dos consultores para atender as SEE do**



Acre, do Distrito Federal e do Piauí foi considerada fracassada, sendo necessário novo processo seletivo;

c. a SEE do MS declinou do apoio técnico e, consequentemente, o processo de contratação do respectivo consultor individual foi revogado;

d. quanto às SEE das outras 20 unidades da federação, o processo de contratação de consultores individuais ainda não havia sido finalizado.

Assim, a intempestividade e a baixa execução da assistência técnica do MEC comprometeram as ações de apoio do MEC às SEE, prejudicando a estruturação das atividades de planejamento, de execução e de monitoramento da reforma do ensino médio. O TCE-AC, por exemplo, constatou ausência de suporte técnico finan-

ceiro adequado e tempestivo por parte do MEC. O TCE-CE apontou deficiências relacionadas aos mecanismos de estratégia e controle na implementação do NEM.

4.1.b Deficiência dos mecanismos de monitoramento e de avaliação utilizados para acompanhar a implementação do NEM

O monitoramento e a avaliação da implementação do NEM são ações de um dos quatro eixos do Programa Itinerários Formativos (ProIF), lançado pelo MEC, com o objetivo de coordenar a referida implementação e promover o apoio técnico e financeiro às escolas de ensino médio. Por previsão normativa, ambos deveriam ser operacionalizados mediante solução informatizada, visando assegurar efetividade e transparência (arts. 2º, IV e 21, parágrafo único da Portaria MEC nº 733/2021).



Apesar disso, o TCU verificou que a referida solução informatizada não havia sido implementada pelo MEC, que ainda utiliza plataformas diversas, fragmentadas, não integradas entre si e sem amplo acesso público para acompanhamento e avaliação do processo nacional de implementação do NEM. Além disso, a sistemática de acompanhamento adotada não provê informações específicas sobre o atual estágio de implementação do NEM, por unidade escolar e UF, tampouco indica, detalhadamente, o estágio do cronograma e o seu grau de execução. Recorda-se que é durante a implementação da política que se deve monitorar o desempenho operacional e identificar, de forma objetiva e sistemática, as dificuldades de implementação, os problemas de gestão e os riscos de maior probabilidade e impacto, os quais requerem atenção por parte dos

gestores, conforme prevê o Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU.

Nesse contexto, para que seja possível acompanhar o desempenho da política, é necessário dispor de uma cadeia de indicadores de insumos, recursos, processos, produtos, resultados e impactos (TCU, 2020). A partir das informações provenientes do monitoramento e do acompanhamento efetivo das ações a ser executadas, é possível fazer a avaliação da política e dos programas, para que se corrijam os desvios e alcance-se o resultado almejado. Assim, deficiências na sistematização de acompanhamento, de monitoramento e de avaliação também marcaram a atuação dos gestores estaduais em razão da ausência de normativos com a definição de critérios mínimos, com métricas estabelecidas, periodicidade e identifica-



ção de responsáveis, conforme apontado pelo TCE-MT e pelo TCE-PB.

A existência de um sistema integrado de monitoramento e avaliação da implementação do NEM pelas SEE, baseado em critérios e indicadores de resultado, visa identificar problemas e dificuldades a ser sanados para o aprimoramento das ações de apoio do MEC e das próprias SEE. Desse modo, as falhas apontadas em relação ao sistema de monitoramento e avaliação prejudicam o desempenho das ações, dificultam a identificação das redes de ensino em maior atraso e o direcionamento adequado das ações aos entes que mais necessitam de apoio.

Mecanismos de monitoramento e avaliação da implementação do NEM também foram previstos pelo ProNem, conforme o

artigo 11, 1º e o artigo 12, VIII, da Portaria MEC nº 649/2018, a qual prevê a instituição do Comitê de Monitoramento e Avaliação do ProNEM, a ser integrado por representantes do MEC, do Inep e do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), com atribuições de acompanhar as ações do programa e propor ajustes de acordo com a realidade de cada unidade da federação. Do mesmo modo, ao aderir ao ProNEM, as SEE comprometeram-se a instituir o respectivo comitê de acompanhamento da implementação.

Apesar da previsão normativa, verificou-se que o comitê nacional não foi implementado, tampouco funcionou conforme previsto. No caso dos comitês estaduais de monitoramento, verificou-se que não estavam instalados ou, quando formalmente constituídos, não funcionavam a contento. Essa



situação tende a prejudicar não só a efetividade e a transparência do monitoramento e da avaliação da implementação do NEM, mas também o diálogo interinstitucional e interfederativo.

Falhas relacionadas aos Planos de Implementação do NEM (PLI) elaborados pelas SEE, verificadas por diversas equipes de fiscalização, exemplificam os potenciais efeitos do mau funcionamento da governança multinível em seu componente de monitoramento e acompanhamento. Embora o MEC se tenha comprometido a prestar apoio técnico-financeiro e a monitorar as SEE, entre outras atividades, na elaboração dos respectivos PLI, que se trata do documento de planejamento norteador da implantação do NEM nas redes públicas estaduais e distrital de ensino, o TCE-RO, por exemplo, identificou que a Seduc-RO,

apesar de também ter aderido ao ProNEM e instituído formalmente o seu comitê de acompanhamento, até o momento da fiscalização, estava implementando o NEM, sem ainda ter concluído a elaboração do seu PLI. Por sua vez, o TCE-RJ apontou baixa eficiência das ações da Seduc-RJ e o não atingimento de metas do seu PLI. Assim, em nível estadual, a fragilidade no planejamento dessa política pública aumenta o risco de ocorrerem inconformidades e desalinhamento com o planejamento nacional.

Sob o prisma dos indicadores estratégicos estabelecidos pelo MEC, essenciais no processo de monitoramento e avaliação de políticas e programas, verificou-se que não propiciavam o adequado acompanhamento da implementação do NEM nas unidades escolares, mas serviam de base, prioritariamente, para a ob-



tenção de créditos e o gerenciamento do já mencionado Acordo de Empréstimo firmado com o Bird. A propósito, tais indicadores deveriam ser coerentes com o objetivo do programa, qual seja, fortalecer a capacidade das SEE, para implementar o novo modelo educacional com foco nas escolas vulneráveis e possibilitar a tomada de decisão, para corrigir erros e dificuldades identificados no processo de implementação.

Melhorias propostas pelas unidades técnicas

Para superar os referidos desafios, relacionados aos mecanismos de monitoramento e acompanhamento de governança multinível, é importante que o MEC, com a participação dos entes subnacionais, desenvolva e disponibilize os meios necessários à construção de uma base de dados que possibilite a elaboração de um diagnóstico nacional sobre as atuais condições de implementação do NEM. Mediante esse diagnóstico, priorizam-se e direcionam-se as ações de apoio relacionadas às assistências técnicas e financeiras, além de, efetivamente, monitorar, acompanhar e avaliar o processo de reforma do NEM em todo o país, considerando as peculiaridades de cada SEE.



Ademais, outras medidas que também podem contribuir para aprimorar os mencionados componentes são:

- i. a instituição e o efetivo funcionamento dos Comitês de Monitoramento e Avaliação do NEM em âmbito tanto nacional quanto estadual;
- ii. a produção e a análise de dados quantitativos e qualitativos dos entes pela realização de acompanhamento do cronograma anual de implantação e produção de estudos e relatórios específicos sobre cada UF, devendo ampliar-se a transparência do processo de execução da reforma.

Por fim, também é importante que o MEC elabore, mantenha e publique indicadores finalísticos que possibilitem a demonstração dos resultados e a

avaliação da implementação do NEM em todo o território nacional, de forma que seja contemplada a realidade dos estudantes nas redes educacionais.

4.2 DIFICULDADES EM ADEQUAR A INFRAESTRUTURA ESCOLAR E O CORPO DOCENTE ÀS NOVAS DIRETRIZES CURRICULARES DO NEM

A concretização das novas diretrizes curriculares estabelecidas pelo NEM requer amplo processo de adequação e investimento na infraestrutura física das escolas e no quadro docente.

Quanto ao primeiro item, a infraestrutura física escolar apropriada contribui para o processo de ensino e aprendizagem dos estudantes na medida em



Documento Assinado Digitalmente por: "RAFAEL GUERRA PESSOA DE LUNA"
Acesse em: <https://e-icepe.ic.br/epv/validaDoc.seam> Código do documento: 2d1d131f-4749-4add-a032-08b4b8afae0e8

que favorece sua formação plena, assegurando as condições de acesso e permanência necessárias, estabelecidas na CF/88 e na LDB/1996, proporcionando um clima escolar favorável ao acolhimento do estudante e à aprendizagem e potencializando as interações primordiais ao desenvolvimento. De modo igual, deve-se assegurar o corpo docente com formação propícia para lecionar disciplinas para as quais foi concursado ou contratado e com direito às condições de trabalho e à formação continuada necessárias para atuar no novo formato proposto ao ensino médio.

Em contrapartida, todas as equipes de fiscalização dos tribunais de contas estaduais participantes identificaram dificuldades relacionadas a esses temas, detalhadas nos subtópicos 4.2.1 e 4.2.2 deste sumário executivo (gráfico 5).

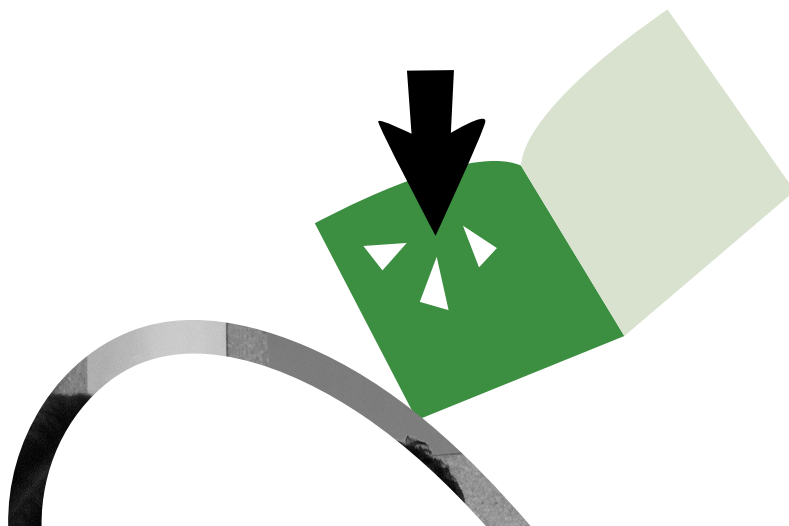
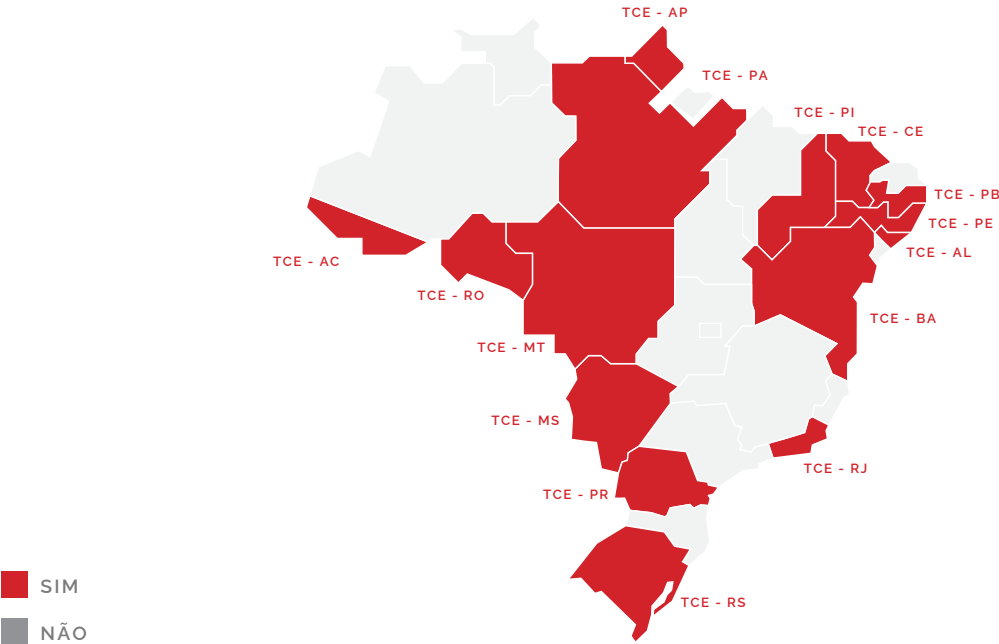




Gráfico 5: Estados onde foram identificados problemas relacionados à formação docente ou à infraestrutura indispensável à implementação



Fonte: Elaboração própria. Estão registrados no gráfico apenas os 15 tribunais de contas estaduais que participaram da fiscalização.



4.2.a Dificuldades de adaptação da infraestrutura escolar

De acordo com o levantamento e a análise dos dados produzidos nesta fiscalização, aproximadamente 80% das SEE fiscalizadas contêm escolas com infraestrutura insuficiente ou inadequada à concretização das novas diretrizes curriculares do NEM. Entre os principais problemas identificados, destacam-se a ausência de laboratórios de ciências, informática ou matemática para aplicação dos itinerários formativos e a falta de espaços de inclusão digital, como salas interativas com tablets e outras ferramentas tecnológicas, e de quadras poliesportivas.

Além disso, verificou-se que os estados fiscalizados se encontram em estágios distintos de implementação da adequação da infraestrutura das escolas, eis

que, ao tempo da fiscalização, diversos deles implementavam o NEM, sem ter concluído o diagnóstico e o mapeamento das estruturas físicas escolares das respectivas redes de ensino. Foi o caso dos estados do Pará, de Rondônia, do Ceará, de Pernambuco, do Rio de Janeiro, da Bahia, do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul.

Essa situação é apontada com frequência, mesmo a realização do diagnóstico das capacidades físicas, operacionais e organizacionais da rede de ensino sendo a etapa inicial e essencial para apoiar a elaboração de currículos e a definição de uma estrutura de ensino médio adequada à realidade local (MEC, 2018) e todos os estados tendo aderido ao ProNEM, programa instituído pelo MEC com o compromisso de fornecer assistências técnicas para a elaboração, a execução, o



monitoramento e a avaliação do mapeamento das capacidades da rede, abrangendo estrutura física e corpo docente. A diferença das condições de infraestrutura observada tende a agravar as desigualdades educacionais já existentes, não somente entre os estudantes oriundos de diferentes estados da federação, mas também dentro de seu território, entre as próprias escolas da rede pública e essas em relação às da rede privadas, ou dentro da própria rede de ensino, a depender da localidade.

4.2.b Dificuldades na adequação e na preparação do corpo docente para atender os novos currículos do Novo Ensino Médio

Cerca de 66% (10/15) dos Tribunais de Contas Estaduais participantes indicaram que as SEE tiveram dificuldades relacionadas à adequação e à preparação do corpo docente, para atender as novas diretrizes do NEM, especialmente as vinculadas aos itinerários formativos. Figuram entre os principais pontos mencionados pelas equipes: ausência ou incompletude de diagnóstico dos professores da rede (quantitativo, formação, área de atuação) para subsidiar decisões relacionadas às formações, às contratações, às lotações ou às redistribuições; insuficiência de formação continuada; desajuste de carga horária; conteúdo não relacionado ao itinerário formativo ou incompatível com a real



necessidade dos profissionais do ensino; carência de docentes com formação adequada para ministrar as disciplinas da nova base curricular; entre outros.

Cita-se como exemplo a situação exposta pelo TCE-AC, ao identificar que mais de 60% dos professores que ministram disciplinas aos estudantes do ensino médio no Acre possuem vínculo precário com o Poder Público, ou seja, têm contratos temporários ou provisórios. Isso implica despesas adicionais no processo de formação continuada, tendo em vista a rotatividade desses profissionais.

Foi observado também pela fiscalização que, apesar do esforço com formação continuada, dos 36.000 professores respondentes ao questionário eletrônico disponibilizado, 54,3% mencionaram que o conteúdo

das formações atendeu apenas parcialmente às demandas para o ensino das disciplinas.

Ainda referente a esta temática, ressalta-se que, mesmo antes da implementação do NEM, a formação docente adequada, quiçá a formação continuada, apresentava desafios, como pode ser observado por meio do indicador "Adequação da Formação Docente" e que, em 2022 (INEP), apenas 67,1% dos professores atuantes no ensino médio estadual possuíam a formação superior de licenciatura ou bacharelado com complementação pedagógica na mesma área da disciplina que leciona.

Cabe acrescentar que os TCE da Bahia e de Alagoas detectaram que as respectivas secretarias de educação utilizaram ou pretendem utilizar plataformas ou



conhecimento de entidades privadas em suas formações continuadas com aprendizagem online ou autoinstrucionais aos educadores.

Essa situação indica a carência de professores com formação adequada e efetivamente preparados em sala de aula, ministrando disciplinas em sua real vocação ou contratação, fato que necessita ser superado no processo de adequação da implementação do NEM. Sendo assim, torna-se essencial o avanço na consolidação do processo de contratação, redistribuição, lotação e formação para que, concretamente, ocorra a implementação do NEM e, conseqüentemente, haja a redução na evasão escolar e a melhoria da proficiência dos estudantes.

Melhorias propostas pelas unidades técnicas

Com a finalidade de contribuir com a superação dos referidos desafios relacionados à infraestrutura física das escolas, é indispensável que as redes conheçam suas necessidades por meio de diagnósticos acerca da infraestrutura de suas escolas, o que possibilitará a elaboração de planejamentos condizentes com as carências identificadas. Assim, será possível priorizar e direcionar as ações e os recursos existentes para a implementação do NEM, considerando as peculiaridades de cada unidade escolar. Além disso, outras medidas relativas à infraestrutura escolar podem ser adotadas, tais como:

- i. a definição de padrões necessários e transparentes de infraestrutura e equipamentos para as escolas, visando à adequação dos



estabelecimentos de ensino, para que garantam condições mínimas de ensino e aprendizagem;

ii. a elaboração de plano de reforma e manutenção predial das escolas com base em levantamentos, para fins de planejamento gerencial e controle da execução das melhorias para as adequações necessárias à nova proposta;

iii. a realização das devidas implantações das necessidades estruturais, como reforma e construções das edificações, aquisição e instalação dos equipamentos necessários, de acordo com as necessidades levantadas e nos padrões mínimos.

Para a superação dos desafios referentes à adequação e à pre-

paração do corpo docente para as novas demandas do NEM/IF, propõem-se:

i. a realização de estudo e diagnóstico sobre o corpo docente, a fim de identificar as capacidades e as necessidades de lotação e adequação da carga horária dos professores;

ii. a elaboração de plano, estratégia ou instrumento congênere que, a partir das informações levantadas, mediante referido diagnóstico docente, disponha sobre os procedimentos de remanejamento, contratações e lotações que se mostrem necessários;

iii. a elaboração e a implementação de plano de capacitação e formação continuada para os



professores com base em diagnóstico que indique suas reais necessidades e expectativas;

iv. acompanhamento, monitoramento e avaliação periódica sobre a qualidade, a suficiência e a efetividade das formações realizadas.

4.3 OFERTA DE ITINERÁRIOS FORMATIVOS DIVERGENTES DA BNCC SEM GARANTIA DO EFETIVO PROTAGONISMO ESTUDANTIL

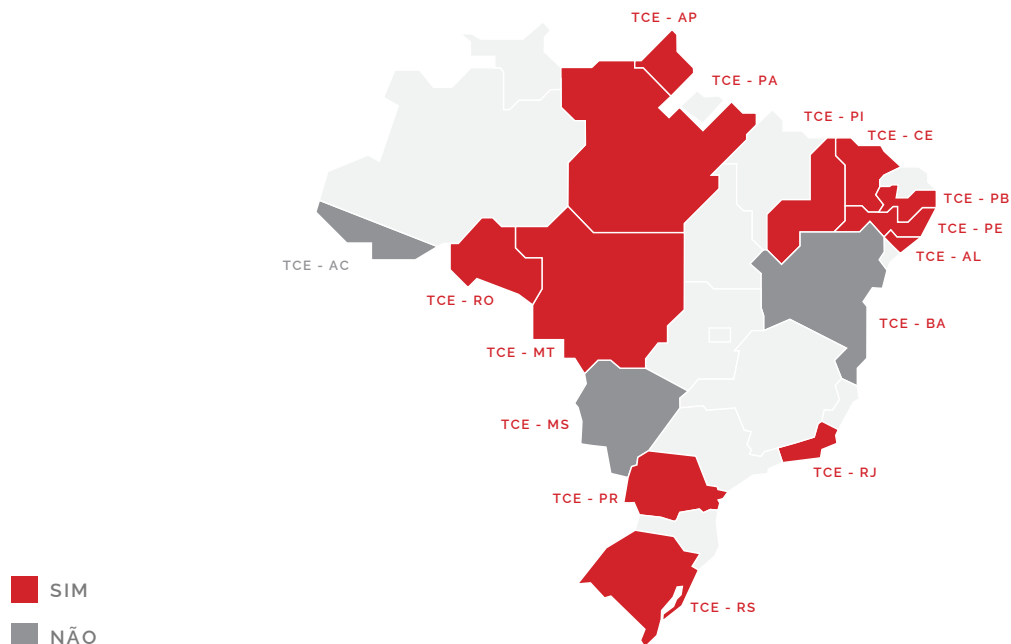
Segundo pesquisa do Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas (FGV), a falta de motivação dos estudantes é responsável por quase metade dos casos de evasão escolar no Brasil, o que, hoje, afeta mais de 2 milhões de crianças e adolescentes no país. Para garantir a

observância às diretrizes previstas na BNCC, os itinerários formativos disponibilizados devem atender às expectativas dos estudantes, fortalecendo, assim, o protagonismo deles na escolha dos caminhos que desejam seguir. Esse fator, portanto, é indispensável à plena implementação da política em discussão.

Ocorre que, durante a fiscalização, cerca de 80% dos Tribunais de Contas participantes indicaram falhas relacionadas à oferta e à definição dos itinerários formativos pelas redes, as quais contribuíram para o enfraquecimento do exercício do protagonismo estudantil, conforme detalhado a seguir, nos subtópicos 4.3.a e 4.3.b (gráfico 6).



Gráfico 6: Estados onde foram indentificadas falhas associadas aos itinerários formativos e ao protagonismo estudantil



Fonte: Elaboração própria. Estão registrados no gráfico apenas os 15 tribunais de contas estaduais que participaram da fiscalização.



4.3.a Itinerários Formativos com divergências em relação à BNCC

A Lei nº 13.415/2017 e as Resoluções das Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio e da BNCC para o ensino médio estabelecem os parâmetros para o alinhamento dos conteúdos curriculares (formação geral básica e itinerários formativos, conjuntamente) à BNCC e a oferta de formação técnica e profissional que devem ser observados no âmbito dos currículos do NEM.

Por sua vez, o Guia de implementação do NEM (MEC, 2018) orienta que a formação geral básica deve estar alinhada à BNCC com foco no desenvolvimento de competências gerais e habilidades específicas, da educação integral, do protagonismo dos estudantes e de seus projetos de vida.

Além disso, as diretrizes apresentadas às redes estabelecem a garantia de autonomia, para definir os itinerários formativos oferecidos, considerando suas particularidades e peculiaridades locais e regionais e os anseios de professores e estudantes, sendo certo que os itinerários podem mobilizar apenas algumas das áreas de conhecimento previstas na BNCC.

A partir desse raciocínio, percebeu-se que cada rede de educação teria critérios mínimos a ser seguidos de acordo com as diretrizes previstas pela nova legislação, todavia carecia de orientação mínima para o exercício da autonomia que lhe cabia no desenvolvimento dos novos currículos que estariam disponíveis aos estudantes das diversas localidades. Tendo por critério as diretrizes nacionais estabelecidas para o desenvolvimento



dos itinerários formativos pelas redes de educação, as equipes de fiscalização constataram que parcela significativa dos gestores escolares, além de outros profissionais que atuam no ensino médio, responsáveis pela elaboração dos currículos ofertados aos estudantes, desconheciam as novas diretrizes curriculares contidas na reforma do ensino médio.

Sobre o tema, o referido *Guia de implementação* dispõe que:

O processo de (re)elaboração do currículo passa por conhecer a BNCC em seus diferentes aspectos, bem como as diversas possibilidades de construção dos itinerários formativos e de organização de sua oferta nas escolas, considerando as particularidades e os arranjos produtivos de cada unidade federativa. (MEC, 2018)

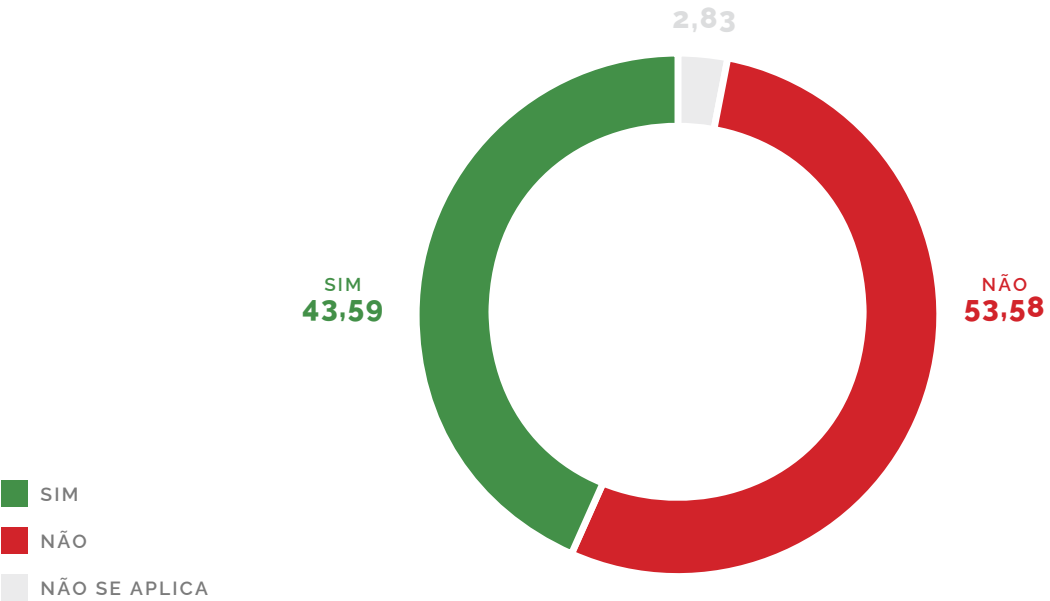
Isso reforça a necessidade de conhecimentos mínimos pelos gestores e pelos demais responsáveis pela elaboração dos currículos, de forma que possam conceber seus itinerários alinhados e respeitar as diretrizes nacionais.

Com base nas respostas obtidas pelo questionário aplicado aos gestores das unidades de ensino, os dirigentes escolares, esta fiscalização constatou que cerca de 53% dos 4.848 respondentes consideram insuficiente a carga horária das oficinas de capacitação relacionadas à implementação do NEM (gráfico 7).



Gráfico 7: Questionário eletrônico

Na sua percepção, a carga horária das oficinas realizadas foi suficiente para efetiva capacitação dos gestores e coordenadores responsáveis pela implementação do NEM?



Fonte: Elaboração própria.

Durante as entrevistas junto aos gestores escolares e aos coordenadores pedagógicos, as equipes de fiscalização identificaram que os referidos profissionais não detinham conhecimentos técnicos sobre o funcionamento da nova dinâmica de atuação proposta pelo NEM, de acordo com as novas exigências contidas na BNCC. No máximo, sabiam da ocorrência de mudanças na sistemática de ensino, sobre a inclusão de disciplinas eletivas e optativas na grade curricular, inseridas conjuntamente com a for-



mação técnico-profissional, e do projeto de vida para os estudantes matriculados no nível médio.

Em relação aos estados abrangidos pela fiscalização, a referida falha merece especial atenção dos gestores, identificada pelas equipes de auditoria dos seguintes tribunais de contas: TCE-PB, TCE-PR, TCE-PA, TCE-MT, TCE-RS, TCE-RO, TCE-CE, TCE-PE e TCE-RJ. A falta de conhecimento aprofundado sobre as novas diretrizes curriculares, especialmente pelos gestores locais, impacta, significativamente, a implementação do novo ensino médio, eis que lhes cabe, em conjunto com suas equipes pedagógicas e seu corpo docente, atuar de acordo com as diretrizes nacionais. Como potencial efeito dessa falta de conhecimento e de alinhamento, observou-se a inserção de disciplinas eletivas em itinerários formativos que não atendem aos anseios da

comunidade estudantil ou não consideram o contexto local.

Em Rondônia, por exemplo, a equipe do TCE-RO identificou uma escola que ofertava disciplina eletiva e optativa sobre técnicas culinárias teóricas de panificação, sem, contudo, disponibilizar aulas práticas aos alunos. Também se relatou que os estudantes não tinham clareza sobre a área de conhecimento à qual a referida disciplina teria sido vinculada pelos gestores responsáveis.

Em algumas das secretarias de educação fiscalizadas, após a análise das matrizes curriculares aprovadas, identificou-se que várias escolas localizadas em regiões com vocação econômica específica (como agronegócio, turismo etc.) ofertavam aos seus estudantes conhecimentos ligados a outras áreas.



Em síntese, os principais pontos identificados pelas equipes de fiscalização e que merecem ser considerados pelos gestores foram:

- i. falhas no enfrentamento de fatos de desigualdades socioeconômica, racial e de gênero na implementação de itinerários formativos do NEM (TCU);
- ii. desequilíbrio na proporção de escolas atendidas pelo Programa Itinerários Formativos entre as regiões do país (TCU);
- iii. falta de estrutura (corpo docente, infraestrutura e equipamentos disponíveis) da Secretaria Estadual de Educação, para oferecer opções de itinerários, o que desencadeou, entre outros aspectos, a falha no processo de defi-

nição de itinerários formativos a ser ofertados em suas unidades escolares (TCE-AP, TCE-PB, TCE-PR, TCE-PA, TCE-MT, TCE-RS, TCE-RO, TCE-CE, TCE-PE e TCE-RJ);

iv. desalinhamento dos itinerários formativos em relação às diretrizes contidas na BNCC (TCE-PR, TCE-MT, TCE-RS, TCE-RO, TCE-CE e TCE-PE);

v. ausência de diagnósticos prévios exigidos para a oferta dos itinerários formativos de acordo com as diretrizes nacionais (TCE-PR, TCE-PB, TCE-MT, TCE-RO, TCE-CE e TCE-AL).



4.3.b Limitações ao exercício do protagonismo estudantil

A BNCC, alterada por meio da Lei nº 13.415/2017, conhecida como Reforma do Ensino Médio, cita a palavra *protagonismo* em diferentes contextos, mais de cinquenta vezes. O principal foco da referida reforma foi propiciar protagonismo aos estudantes, colocando-os no centro do aprendizado, por meio de escolhas próprias, de forma orientada, em suas trilhas de aprendizagem. De acordo com o ***Guia de implementação do Novo Ensino Médio***, o protagonismo juvenil materializa-se principalmente na escolha do itinerário pelos estudantes (MEC, 2018).

Como se evidencia, as mudanças advindas das novas diretrizes curriculares posicionam o estudante como principal responsável pelo seu futuro. Em vista disso, ampliou-se a flexibilidade

dos aprendizados em áreas de conhecimento que pudessem ser escolhidas pelos jovens matriculados, aumentando seu interesse pelos estudos e, assim, mitigando o risco de abandono ou evasão escolar, de maneira que o estudante seja o autor do seu processo de formação.

O ***Guia de implementação do NEM*** apresenta a diretriz de que o estudante participe efetivamente do processo de definição dos itinerários formativos que lhes serão oferecidos, sendo esse o primeiro passo para a (re)elaboração da estrutura curricular das redes, com a escuta dos jovens, por meio de canais de comunicação diversos que garantam a equanimidade, estimulando a participação de todos, inclusive dos que detêm dificuldades, limitações ou desconfianças, independentemente de características de gênero, raça, renda, idade, entre outras qualificações (MEC, 2018).



Em contrapartida, equipes de fiscalização de vários tribunais de contas estaduais, como TCE-AL, TCE-CE, TCE-PI, TCE-RJ, TCE-RS e TCE-RO, identificaram limitações ao efetivo exercício do protagonismo pelos estudantes, entre as quais merecem destaque:

1. Oferta de itinerários formativos pela unidade escolar, em apenas uma, no máximo duas, das quatro áreas de conhecimento previstas na BNCC. Essa situação, além de potencialmente impossibilitar a escolha dos estudantes quanto à área do conhecimento que se alinhe aos seus objetivos futuros, também tende a agravar as desigualdades educacionais, inclusive no mesmo território;
2. Parte dos estudantes das redes está matriculada em aulas ministradas por plataformas de Ensino à Distância (EAD), principalmente de disciplinas eletivas e optativas que compõem os itinerários formativos, não ocorrendo mudança na carga horária diária presencial, nos

locais de ensino, sem que as referidas horas majoradas pela nova matriz curricular sejam na modalidade presencial de ensino;

3. Em razão do número limitado de estudantes por disciplina, uma vez preenchidas as vagas disponíveis, os alunos remanescentes sem matrícula em determinada disciplina de seu interesse são obrigados a matricular-se na área de conhecimento disponível;

4. Diversas redes de educação não estabeleceram diretrizes para o processo de orientação quanto à escolha dos itinerários formativos pelos estudantes, fato que gerou divergências de atuação das escolas da rede que se organizam de acordo com o que acreditam ser diretriz justa para a escolha dos estudantes.



Melhorias propostas pelas unidades técnicas

Para superar os referidos desafios, relacionados ao alinhamento dos itinerários formativos às diretrizes da BNCC, faz-se necessário o fortalecimento da coordenação do MEC com as secretarias de educação, bem como dessas com suas respectivas coordenadorias regionais e unidades escolares. Nesse sentido, sugerem-se aos gestores das redes públicas estaduais de educação:

i. a realização de levantamento junto às escolas de ensino médio sob sua gestão, com o apoio das suas respectivas Coordenadorias Regionais de Educação (CRE), a fim de identificar os itinerários formativos e as disciplinas eletivas atualmente ofertadas e aferir se consideram as peculiaridades regionais e locais das referidas escolas (inclusi-

ve – e especialmente – as de ensino mediado) e as expectativas dos estudantes nelle matriculados, em conformidade com as diretrizes estabelecidas na BNCC. Caso isso não ocorra, adotem-se as medidas necessárias para a sua revisão;

ii. com base em estudos realizados, definir procedimentos a ser adotados pelas CRE, de forma que se promovam os alinhamentos junto às unidades escolares subordinadas, a fim de que acompanhem a implantação e a revisão dos itinerários formativos e das respectivas disciplinas eletivas e optativas.

Para enfrentar os desafios relacionados ao protagonismo estudantil, é importante que as SEE atuem de forma mais próxima às respectivas CRE e às unidades escolares, promovendo:



- i. divulgação ampla e rotineira entre os estudantes e suas famílias, sobre o conceito, as mudanças e a importância das novas diretrizes estabelecidas para o ensino médio, com panfletos, cartazes, reuniões com pais e alunos, redes sociais e outros recursos, além da criação de um espaço de escuta ativa;
- ii. a padronização de orientações gerais às escolas, a fim garantir o alinhamento mínimo ao processo de escolha dos estudantes, fortalecendo o protagonismo estudantil para que se atinjam as perspectivas de fato vislumbradas pelos estudantes do ensino médio.





Documento Assinado Digitalmente por: "RAFAEL GUERRA PESSOA DE LUNA"
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 2d1d131f-4749-4add-a032-08b4b8afa0e8



benefícios
esperados



O principal benefício das propostas sugeridas pelas unidades técnicas consiste no aprimoramento dos mecanismos de governança multinível (em especial, os relacionados à coordenação, ao monitoramento e à avaliação) e no fortalecimento da capacidade gerencial, operacional e técnica do MEC e das SEE, voltados à implantação do novo ensino médio, essenciais à promoção da educação equitativa e de qualidade aos estudantes das redes públicas de ensino de todo o país.

Outros benefícios esperados consistem em fomentar a realização de diagnósticos e o uso de dados e evidências pelos gestores da educação para melhor tomada de decisão, especialmente quanto às condições

atuais de infraestrutura física e de formação do corpo docente da rede pública de ensino pela qual sejam responsáveis e às necessárias à adequada implementação das novas diretrizes propostas pela Lei nº 13.415/2017 e pela BNCC. Além disso, quanto às condições atuais dos itinerários formativos ofertados, orienta-se promover as revisões necessárias a garantir sua coerência com as diretrizes da BNCC, assegurando o protagonismo aos estudantes, propiciando a redução das taxas de evasão e de abandono escolar e a melhoria dos indicadores de aprendizagem.



Documento Assinado Digitalmente por: "RAFAEL GUERRA PESSOA DE LUNA"
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 2d1d131f-4749-4add-a032-08b4b8afa0e8

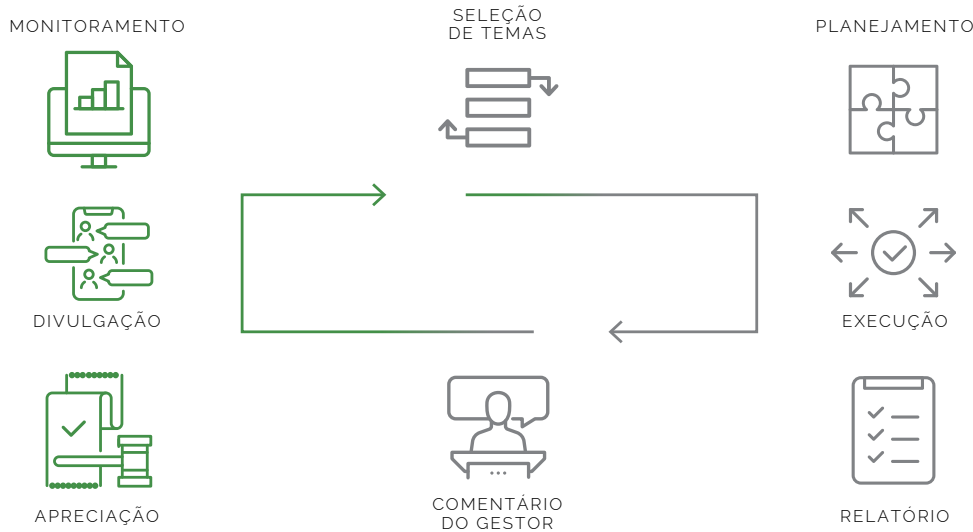


próximos
passos



O ciclo de auditoria operacional compreende uma série de etapas sequenciais: seleção de temas, planejamento, execução, relatório, comentários do gestor, julgamento e apreciação, divulgação e monitoramento (figura 4). Contudo, essa fiscalização, por tratar-se de uma auditoria operacional coordenada multinível, ou seja, que abrange dois níveis de governo (no caso, federal e estaduais), cujas competências de atuação na mesma política pública descentralizada (no caso, a educação) se complementam, contém uma peculiaridade: terá dois tipos de encaminhamentos, distintos e complementares. Um deles contempla o âmbito nacional; o outro está no âmbito de cada Tribunal de Contas participante.

Figura 4: Etapas da auditoria operacional



Fonte: Elaboração própria.



Em âmbito nacional

Como encaminhamento de caráter nacional, os Tribunais de Contas comunicarão os resultados consolidados desta fiscalização ao maior número de interessados possível, a fim de contribuir com os inúmeros debates sobre o Novo Ensino Médio promovidos pelas diversas instâncias governamentais, jurídicas, técnicas, acadêmicas e sociais. A produção e a ampla divulgação deste sumário executivo são exemplos disso.

No âmbito de cada Tribunal de Contas participante

No âmbito de cada Tribunal de Contas participante desta auditoria operacional coordenada, após a apreciação dos relatórios pelos respectivos ministros e conselheiros, as Secretarias Estaduais de Educação (órgãos

jurisdicionados dos TCE) e o Ministério da Educação (órgão jurisdicionado do TCU) receberão recomendações ou determinações voltadas ao aperfeiçoamento das oportunidades de melhorias identificadas. Na sequência, dentro do prazo estabelecido pelo respectivo Tribunal, os órgãos jurisdicionados deverão elaborar um plano de ação destinado a formalizar e evidenciar as medidas, os responsáveis e o cronograma que serão adotados para atender as recomendações recebidas. O cumprimento desse plano de ação será avaliado pelos Tribunais de Contas durante a etapa de monitoramento desta fiscalização, a última do ciclo de auditoria operacional, oportunidade em que a equipe de auditoria verifica o cumprimento das deliberações do Tribunal e evidencia os resultados delas advindos.



Acompanhamento social

Até o momento desta publicação, os Tribunais de Contas participantes estão em fase de apreciação e julgamento dos relatórios elaborados por suas respectivas equipes de auditoria, salvo o TCU, o TCE/RO e o TCE/CE, os quais já tiveram seus relatórios apreciados pelo colegiado e os correspondentes acórdãos publicados.

Para acompanhar as próximas etapas desta fiscalização e conhecer mais sobre os pontos de melhoria identificados em cada Secretaria Estadual de Educação fiscalizada, registram-se, na tabela 8, as informações de consulta aos processos de controle externo autuados em cada Tribunal de Contas participante desta fiscalização.





Tabela 8: Informações de consulta aos processos em cada Tribunal de Contas

Tribunal de Contas	Unidade jurisdicionada	Nº do processo	Link de acesso
TCU	Ministério da Educação (MEC)	010.000/2022-4	https://portal.tcu.gov.br/inicio/index.htm
TCE-AC	Secretaria de Estado da Educação (Seduc-AC)	142.988	https://externo.tceac.tc.br/gepro/consulta/#
TCE-AL	Secretaria de Estado da Educação (Seduc-AL)	1720/2023	-
TCE-AP	Secretaria de Estado da Educação (Seduc-AP)	TC 004371/2022	Link indisponível ao público em razão de o processo não ter sido julgado
TCE-BA	Secretaria de Estado da Educação (Seduc-BA)	TCE/004716/203	Consulta de processos: tce.ba.gov.br
TCE-CE	Secretaria de Estado da Educação (Seduc-CE)	17417/2022-3	https://www.tce.ce.gov.br/cidadao/consulta-de-processos
TCE-MS	Secretaria de Estado da Educação (Seduc-MS)	TC/14224/2022	Link indisponível ao público em razão de o processo não ter sido julgado
TCE-MT	Secretaria de Estado da Educação (Seduc-MT)	100242/2022	https://www.tce.mt.gov.br/processo/100242/2022#/



Tribunal de Contas	Unidade jurisdicionada	Nº do processo	Link de acesso
TCE-PA	Secretaria de Estado da Educação (Seduc-PA)	008516/2022	https://www.tcepa.tc.br/portalservicos/processo/processoexpediente=-detalhar?h-NgFR8lWM3XVaLxx+YxWioV-qlOf2U7rFHSjNMjfkBim4yTZta-qvtHhdHpGLbR4J8G
TCE-PB	Secretaria de Estado da Educação (Seduc-PB)	05208/22	https://tramita.tce.pb.gov.br/tramita/pages/main.jsf
TCE-PR	Secretaria de Estado da Educação (Seduc-PR)	11581-9/23	https://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Tribunal/TramiteWeb/Protocolo?nrProtocolo=2023115819&priorizarExibicaoProcedimento=N
TCE-PE	Secretaria de Estado da Educação (Seduc-PE)	23100178-2	https://etce.tce.pe.gov.br/epp/ConsultaExternaTCE/lis-tView.seam?cprc=23100178&-digito=2
TCE-PI	Secretaria de Estado da Educação (Seduc-PI)	009826/2022	https://sistemas.tce.pi.gov.br/tceviewer/index.xhtml?codigoProtocolo=009826/2022
TCE-RJ	Secretaria de Estado da Educação (Seduc-RJ)	108.731-0/2022	https://www.tce.rj.gov.br/consulta-processo/
TCE-RS	Secretaria de Estado da Educação (Seduc-RS)	021351-0200/23-5	https://tcers.tc.br/consultas/processo_detalhe/?processo=213510200235
TCE-RO	Secretaria de Estado da Educação (Seduc-RO)	00959/2022	https://pce.tce.ro.gov.br/tramita/pages/main.jsf



Documento Assinado Digitalmente por: "RAFAEL GUERRA PESSOA DE LUNA"
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 2d1d131f-4749-4add-a032-08b4b8afa0e8



Documento Assinado Digitalmente por: "RAFAEL GUERRA PESSOA DE LUNA"
Acesse em: <https://e.icepe.tc.br/epv/validaDoc.seam> Código do documento: 2d1d131f-4749-4add-a032-08b4b8af40e8

RESPONSABILIDADE PELO CONTEÚDO

Secretaria-geral de Controle Externo - Segecex

Tribunais de Contas participantes:

TCE-AC, TCE-AL, TCE-AP, TCE-BA, TCE-CE,

TCE-MS, TCE-MT, TCE-PA, TCE-PB, TCE-PR,

TCE-PE, TCE-PI, TCE-RJ, TCE-RO e TCE-RS.

RESPONSABILIDADE EDITORIAL

Secretaria-Geral da Presidência (Segepres)

Secretaria de Comunicação (Secom)

PROJETO GRÁFICO, DIAGRAMAÇÃO E CAPA

Secretaria de Comunicação (Secom)

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-geral da Presidência - Segepres

Edifício Sede, 1º andar, sala 146

Telefone: 61 35275338

Secretaria-geral de Controle Externo - Segecex

Anexo III, Sala 450

Telefone: 61 35277322

Ouvidoria do TCU

Telefone: 0800 644 1500

ouvidoria@tcu.gov.br

Impresso pela Senge/Segedam



Documento Assinado Digitalmente por: "RAFAEL GUERRA PESSOA DE LUNA"
Acesse em: <https://e.icepe.tc.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 2d1d131f-4749-4add-a032-08b4b8d4a0e8



MISSÃO

Aprimorar a Administração Pública em benefício
da sociedade por meio do controle externo.

VISÃO

Ser referência na promoção de uma Administração
Pública efetiva, ética, ágil e responsável.

[tcu.gov.br](https://www.tcu.gov.br)