



TCE-PE

Fis.:

1211

Tribunal de Contas do Estado  
de Pernambuco – TCE/PE



**RELATÓRIO CONSOLIDADO DO  
PRIMEIRO MONITORAMENTO  
DE AUDITORIA OPERACIONAL  
(PROCESSO TC Nº 1002338-0)**



**PROGRAMA: ORGANIZAÇÃO EFICAZ DO ENSINO  
E DA APRENDIZAGEM**

**AÇÃO: UNIVERSALIZAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DO ENSINO  
FUNDAMENTAL**

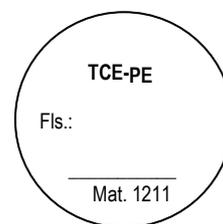


**SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, ESPORTE E LAZER DA  
PREFEITURA DA CIDADE DE RECIFE**

**Conselheiro Relator:  
Romário Dias**

**Equipe:  
Adélio Pereira Ferreira  
Adriana Figueiredo Arantes  
Márcia Aparecida Pimentel Leal  
Wirla Cavalcanti Revorêdo Lima (Coordenadora)**

Recife, maio - 2011



## Agradecimentos

O sucesso das auditorias operacionais e dos monitoramentos depende do relacionamento e da colaboração estabelecidas entre as equipes de auditoria e os dirigentes e técnicos das entidades e programas auditados. Há de se registrar que a equipe do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE) foi atenciosamente recebida pelo Secretário de Educação, Esporte e Lazer, Sr. Cláudio Duarte, assim como pelas Diretorias e Gerências da Secretaria.

O monitoramento contou, ainda, com a cordialidade e participação de técnicos de diversos setores da Secretaria. Agradecemos também aos dirigentes, vice-dirigentes e professores que nos receberam em suas unidades educacionais e aos coordenadores pedagógicos que contribuíram com este trabalho através das respostas à pesquisa realizada.



## Resumo

Segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), o objetivo da Educação Básica é assegurar a todos os brasileiros a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhes os meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores, sendo essas duas etapas extremamente importantes para o desenvolvimento integral do ser humano.

Visando a atender os preceitos da LDBEN, a Secretaria de Educação, Esporte e Lazer (SEEL) da Prefeitura do Recife incluiu no seu PPA 2007 a ação “Universalização e Qualificação do Ensino Fundamental”, que atende aos alunos dos 1º, 2º, 3º e 4º ciclos do ensino fundamental.

O programa se propõe a universalizar e qualificar o ensino fundamental para esses alunos, proporcionando escolaridade, ampliação da jornada semanal, implementação da avaliação da aprendizagem, organização e gestão de matrícula e implementação e manutenção da proposta pedagógica, entre outras ações.

Em 2005, o Governo Federal realizou a Prova Brasil, destinada a avaliar, sob alguns aspectos, a qualidade do ensino fundamental no país. Os resultados das capitais nacionais apontam o Recife como o pior desempenho na 4ª série (atual 5º ano) e penúltimo lugar na 8ª série (9º ano), tanto em português quanto em matemática.

O presente trabalho corresponde ao primeiro monitoramento das recomendações proferidas pelo Tribunal de Contas do Estado referente à auditoria operacional realizada em 2007, na ação “Universalização e Qualificação do Ensino Fundamental” – 1º e 2º ciclos – do Programa “Organização Eficaz do Ensino e da Aprendizagem” da Prefeitura do Recife.

O objetivo do monitoramento é avaliar a situação dos achados e aferir o grau de implementação das recomendações contidas na Decisão TC nº 0084/09, proferida pelo Tribunal de Contas, que julgou a auditoria operacional.

Para coletar as informações, que auxiliaram o processo do monitoramento, foram utilizados como procedimentos metodológicos: pesquisa documental; entrevistas não estruturadas e semi-estruturadas com diretores e gerentes da SEEL, visitas exploratórias a escolas e aplicação de questionário a coordenadores pedagógicos.

Para os diversos achados ou problemas que poderiam comprometer os objetivos do programa, identificados pela equipe de auditoria, foram emitidas recomendações, as quais foram analisadas no presente processo de monitoramento, a fim de aferir seu grau de implementação e analisar, ainda que preliminarmente, se os referidos achados persistem.

Destaca-se que nenhum dos nove achados identificados na auditoria operacional foi sanados, persistindo por ocasião do primeiro monitoramento, cujas áreas foram: mecanismos de controle, sistema de avaliação dos alunos, formação continuada dos professores, espaços complementares de aprendizagem e apoio pedagógico aos professores.

As vinte e uma recomendações foram classificadas conforme e seu grau de implementação, constatando-se que: **10%** foram implementadas; **52%** encontram-se em fase inicial de implementação; **38%** ainda não foram implementadas.

Em futuro monitoramento buscar-se-á confirmar se os problemas identificados foram de fato sanados e avaliar os impactos provenientes das implementações observadas.



## Lista de Siglas

<b>AOP</b>	Auditoria Operacional
<b>CC</b>	Competência Construída
<b>CEC</b>	Competência em Construção
<b>CMEI</b>	Centro Municipal de Educação Infantil
<b>DIRE</b>	Diretoria Geral de Ensino e Formação Docente
<b>DGAE</b>	Diretoria Geral de Acompanhamento e Avaliação Educacional
<b>DIGP</b>	Diretoria de Gestão de Pessoas
<b>DGAE</b>	Diretoria Geral de Acompanhamento e Avaliação Educacionais
<b>DGTEC</b>	Diretoria de Tecnologia e Formação Cidadã
<b>DAI</b>	Diretoria de Acompanhamento e Avaliação Educacional
<b>DIGP</b>	Diretoria de Gestão de Pessoas
<b>EJA</b>	Educação de Jovens e Adultos
<b>GEAP</b>	Gerência de Avaliação de Programas e Órgãos Públicos
<b>GOPM</b>	Gerência Operacional de Perícias Médica
<b>Ideb</b>	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
<b>INDG</b>	Instituto de Desenvolvimento Gerencial
<b>INEP</b>	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
<b>LDBEN</b>	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
<b>LDO</b>	Lei de Diretrizes Orçamentárias
<b>LOA</b>	Lei Orçamentária Anual
<b>LTS</b>	Licença para Tratamento de Saúde
<b>MEC</b>	Ministério da Educação
<b>NAR</b>	Núcleo de Acompanhamento de Rede
<b>OCDE</b>	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<b>PCR</b>	Prefeitura da Cidade do Recife
<b>PPA</b>	Plano Plurianual
<b>PPP</b>	Projeto Político Pedagógico
<b>RPA</b>	Região Político-administrativa
<b>SADGP</b>	Secretaria de Administração e Gestão de Pessoas
<b>SEEL</b>	Secretaria de Educação, Esporte e Lazer
<b>SI</b>	Série inicial
<b>SMAR</b>	Sistema de Monitoramento e Avaliação de Rede
<b>TCE/PE</b>	Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco



## Lista de Tabelas

Tabela 1 – Percentual de retorno de respostas aos questionários .....	9
Tabela 2 – Resultado das séries iniciais da rede municipal das capitais do Nordeste na Prova Brasil 2005 .....	12
Tabela 3 – Resultado das séries iniciais da rede municipal das capitais do Nordeste na Prova Brasil 2005, 2007 e 2009 .....	12
Fonte: INEP/MEC. Prova Brasil 2005, 2007 e 2009 .....	12
Tabela 4 – Incremento da nota média padronizada das séries iniciais do Recife, por rede de ensino, na Prova Brasil 2005, 2007 e 2009 .....	14
Tabela 5 – Ações do Programa Organização Eficaz do Ensino e da Aprendizagem (1.206) na Subfunção Ensino Fundamental (361) .....	16
Tabela 6 – Representatividade da Ação 2.178 e do Programa 1.206 (dotação atualizada – orçamento de 2010) .....	16
Tabela 7 – Execução orçamentária e financeira da ação universalização e qualificação do ensino fundamental (2.178) .....	17
Tabela 8 – Percentual de turmas com regência a cargo de estagiário no 1.º e 2.º ciclos .....	23
Tabela 9 – Percentual de cadeiras vagas no 1.º e 2.º ciclos .....	23
Tabela 10 – Percentual do incremento anual do número de professores I readaptados em relação ao total de professores I .....	23
Tabela 11 – Faltas justificadas e não justificadas, por ano, dos professores do 1º e 2º ciclos .....	24
Tabela 12 – Percentual de Escolas que Enviaram seus PPPs .....	27
Tabela 13 – Evolução dos turnos das escolas sem coordenador .....	42
Tabela 14 – Quantitativo de escolas com menos de 300 alunos, cuja presença do coordenador se restringe a um turno .....	44
Tabela 15 – Quantitativo de escolas por RPA que aderiram aos programas Se Liga e Acelera .....	51

## Lista de Quadros

Quadro 1 – Retenção no sistema de ciclos .....	35
Quadro 2 – Situação dos achados e das recomendações proferidas pelo TCE/PE .....	61

## Lista de Figuras

Figura 1 – Lógica da ação .....	7
---------------------------------	---



## Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Resultado das séries iniciais da rede municipal do Brasil e do Recife nas Provas Brasil 2005, 2007 e 2009.....	11
Gráfico 2 – Resultado das séries iniciais da rede municipal do Recife e dos municípios que obtiveram maior e menor notas nas Provas Brasil 2005, 2007 e 2009. ....	13
Gráfico 3 – Resultado das séries iniciais do Recife, por rede de ensino, na Prova Brasil 2005, 2007 e 2009.....	14
Gráfico 4 – Execução orçamentária e financeira da ação “universalização e qualificação do ensino fundamental” (2.178) .....	17
Gráfico 5 – Percentual de Escolas que Enviaram seus PPPs .....	28
Gráfico 6 – Taxa de aprovação da rede municipal do Recife e do Brasil em 2005, 2007 e 2009 das séries iniciais do ensino fundamental.....	39
Gráfico 7 – Estagiários enviados para a escola a fim de substituir os professores durante as formações continuadas .....	42
Gráfico 8 – Motivos que dificultam ou dificultaram a participação dos professores da escola nas formações continuadas oferecidas.....	43
Gráfico 9 – A sua escola faz um planejamento anual das formações continuadas em serviço?.....	45
Gráfico 10 – Envio dos controles (fichas de frequências e avaliações) das formações em serviço a DIRE.....	48
Gráfico 11 – Situação das Recomendações no 1º Monitoramento.....	58
Gráfico 12 – Situação dos Achados no 1º Monitoramento .....	58



## Sumário

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
1.1 ANTECEDENTES .....	7
1.2 OBJETIVOS DO MONITORAMENTO .....	8
1.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	8
<b>2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROGRAMA .....</b>	<b>11</b>
<b>3 INFORMAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E FINANCEIRAS .....</b>	<b>15</b>
<b>4 ANÁLISE DOS ACHADOS E SUAS RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>18</b>
4.1 MECANISMOS DE CONTROLE .....	18
4.1.1 Monitoramento da gestão escolar durante o mandato do diretor .....	19
4.1.2 Avaliação e acompanhamento dos PPPs por parte da SEEL .....	25
4.2 SISTEMA DE AVALIAÇÃO DOS ALUNOS .....	29
4.2.1 Avaliação dos alunos por parte dos professores.....	30
4.2.2 Retenção dos alunos.....	34
4.3 FORMAÇÃO CONTINUADA DOS PROFESSORES .....	39
4.3.1 Formação continuada para todos os professores da rede .....	40
4.3.2 Carga horária anual e regularidade dos encontros.....	44
4.3.3 Mecanismos de controle da SEEL para monitorar as formações continuadas nas escolas .....	47
4.4 OUTROS PONTOS AVALIADOS.....	49
4.4.1 O MAIS como espaço complementar de aprendizagem .....	50
4.4.2 Apoio pedagógico aos professores.....	52
<b>5 ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR .....</b>	<b>54</b>
<b>6 CONCLUSÃO .....</b>	<b>56</b>
<b>7 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO .....</b>	<b>60</b>
<b>APÊNDICE .....</b>	<b>61</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>63</b>
ANEXO 1 - RELAÇÃO DE ESCOLAS POR RPA COM MENOS DE 300 ALUNOS .....	63
ANEXO 2 - FORMAÇÕES REALIZADAS PELA EQUIPE TÉCNICA DA GERÊNCIA DE 1º E 2º CICLOS .....	65
ANEXO 3 – DADOS DOS RESPONSÁVEIS PELOS SETORES .....	66
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>67</b>



# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Antecedentes

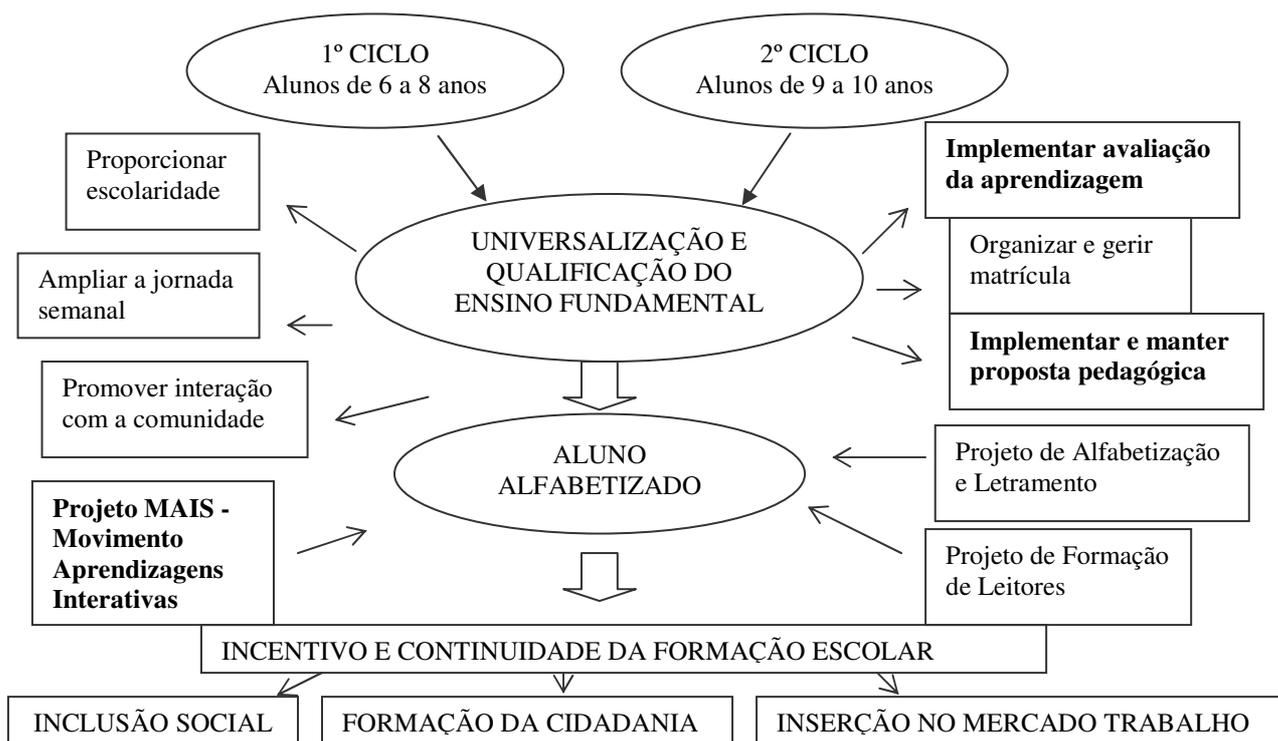
O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE), através da Decisão TC nº 0084/09, promoveu o julgamento do Processo TC nº 0701767-4, referente à Auditoria Operacional (AOP) realizada em 2007, resultando em recomendações para a ação “Universalização e Qualificação do Ensino Fundamental” – 1º e 2º ciclos – do Programa “Organização Eficaz do Ensino e da Aprendizagem” da Prefeitura do Recife. As recomendações proferidas por esta Corte visam à melhoria e ao aperfeiçoamento do Programa.

Tendo em vista a abrangência do Programa “Organização Eficaz do Ensino e da Aprendizagem” do 1º ao 4º ciclo, a auditoria operacional estabeleceu como foco a ação “Universalização e Qualificação do Ensino Fundamental” – 1º e 2º ciclos do ensino fundamental. O escopo foi escolhido por serem os primeiros anos da educação senão decisivos, mas, ao menos, importantíssimos para o desenvolvimento educacional, e, ainda por ser esta ação a mais relevante do programa.

Ademais, a avaliação do ensino fundamental brasileiro apontou que o país estava longe de atingir padrões de qualidade. Em 2005, o Governo Federal realizou a Prova Brasil, destinada a avaliar, sob alguns aspectos, a qualidade do ensino fundamental no país. Nesse exame nacional, houve a participação de 139 escolas municipais do Recife. Os resultados das capitais nacionais apontaram o Recife como o pior desempenho na 4ª série (atual 5º ano) e penúltimo lugar na 8ª série (9º ano), tanto em português quanto em matemática.

A ação “Universalização e Qualificação do Ensino Fundamental” foi organizada de acordo com a lógica a seguir:

Figura 1 – Lógica da ação



Fonte: Equipe de auditoria operacional do processo nº 0701767-4



Na fase de planejamento da auditoria, identificou-se que a operacionalização do Programa era dificultada pela insuficiência de: a) controles para o gerenciamento administrativo nas escolas e na Secretaria de Educação; b) mecanismos de avaliação e controle do desempenho dos alunos; e c) mecanismos de avaliação da gestão das escolas. Além disso, a auditoria decidiu por analisar mais profundamente a formação continuada dos professores, seu regular funcionamento e seus resultados, visto ser um modelo recente na rede.

Para a verificação desses aspectos, a auditoria subdividiu sua análise em três questões. A primeira examinou se os mecanismos de controle existentes nas escolas e na Secretaria de Educação eram adequados para o gerenciamento administrativo do Ensino Fundamental nas escolas da Prefeitura da Cidade do Recife (PCR) - 1º e 2º ciclos. A segunda analisou de que modo o sistema de avaliação de aprendizado dos alunos auxiliava a gestão do Ensino Fundamental (1º e 2º ciclos). Por fim, a terceira questão buscou verificar em que medida a formação continuada era adequada às necessidades dos professores do 1º e 2º ciclo do ensino fundamental da PCR.

As principais constatações da auditoria foram relacionadas a: insuficiência de mecanismos de controle existentes na Secretaria de Educação, Esporte e Lazer (SEEL); insuficiência de avaliação e acompanhamento dos Projetos Político Pedagógico (PPP) das escolas por parte da SEEL; dificuldade dos professores quanto ao sistema de avaliação de alunos; existência de diferentes níveis de aprendizado dos alunos numa mesma turma; deficiências na formação continuada de professores quanto à uniformidade, equidade, cumprimento do planejamento e controle por parte da SEEL; deficiências no espaço complementar de aprendizagem; e ausência de apoio pedagógico para parte dos professores.

Após julgamento da auditoria (Processo TC nº 0701767-4), a Secretaria de Educação, Esporte e Lazer da Prefeitura do Recife encaminhou, em maio de 2009, o Plano de Ação adotado pela gestão com a proposição das atividades/ações a serem realizadas, o prazo para execução e o responsável por cada ação. Encontra-se anexo, às fls. 109, o Quadro Resumo do Plano de Ação.

Visando dar continuidade ao ciclo de auditoria operacional, o TCE/PE formalizou o Processo TC nº 1002338-0 para realização do primeiro monitoramento da ação “Universalização e Qualificação do Ensino Fundamental” – 1º e 2º ciclos.

## 1.2 Objetivos do monitoramento

O primeiro monitoramento visa avaliar a situação dos achados ou problemas e aferir o grau de implementação das recomendações contidas na Decisão TC nº 0084/09 proferida pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, referente à auditoria operacional realizada em 2007.

## 1.3 Procedimentos metodológicos

Com o objetivo de avaliar a situação dos achados e aferir o grau de implementação das recomendações, foram utilizados como procedimentos metodológicos: pesquisa documental; entrevistas não estruturadas com gestores (secretário da SEEL, diretora da



Diretoria Geral de Ensino e Formação Docente – DIRE, gerente de 1º e 2º Ciclos), entrevistas semi-estruturadas com gerente e técnicas de 1º e 2º ciclos; visitas exploratórias a cinco escolas da rede municipal (Escola Cidadão Hebert de Souza; Escola Virgem Poderosa; Escola Karla Patrícia; Escola Municipal Novo Pina; Escola Reitor João Alfredo); aplicação de questionário, enviado por e-mail, a coordenadores pedagógicos.

Embora tenha sido solicitada, através do Ofício TC/CCE/GEAP nº 03/2010 (fl. 63), a relação dos e-mails dos coordenadores pedagógicos, a mesma não foi fornecida pela gerência. Os e-mails foram coletados através das ligações telefônicas realizadas pela equipe de auditoria, a partir da relação das escolas da rede municipal que possuíam coordenadores pedagógicos, fornecida pela SEEL, por meio do Ofício nº 82/2010 (fl. 73).

Durante a realização dos contatos telefônicos com os coordenadores, foram encontradas diversas dificuldades, dentre as quais vale destacar: alguns telefones não atendiam ou não eram fidedignos; nomes trocados, ou seja, o coordenador era de outra escola; diversas escolas estavam sem coordenador por vários motivos, tais como: licença para tratamento de saúde, licença-prêmio, licença-gestante, aposentadoria, exoneração, entre outros.

Diante dessas dificuldades, no universo de 167 coordenadores das escolas que constavam na relação fornecida pela SEEL, só foi possível enviar 70 questionários por e-mail, e foram respondidos 25, conforme Tabela 1 abaixo:

Tabela 1 - Percentual de retorno de respostas aos questionários

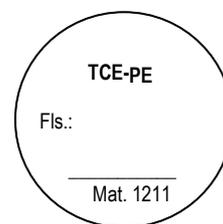
<b>QUESTIONÁRIOS ENVIADOS</b>	<b>COORDENADORES</b>
Total de contatos realizados	167
Total de questionários enviados por email	70
Total de respostas	25
% de respostas	36%

Fonte: Equipe do 1º monitoramento realizado em 2010

Adotou-se para esta pesquisa, a abordagem metodológica quantitativo-qualitativa. A coleta quantitativa foi feita a partir dos dados oriundos das questões fechadas. O questionário compreendeu questões objetivas referentes a formações continuadas dos professores, avaliação dos alunos, mecanismos de controle das escolas e implementação das PPPs. Foi empregada a escala nominal (ou categórica), a qual utiliza rótulos para categorias. No caso em tela, usaram-se perguntas fechadas com alternativas “sim” e “não”. Outra escala utilizada foi a intervalar, do tipo Likert, que consiste tipicamente de um conjunto de enunciados que expressam alguma afirmação sobre o objeto a ser mensurado, com indicação do grau de concordância ou discordância em relação ao seu conteúdo. Nos questionários aplicados com os coordenadores, constaram questões contendo as opções sempre, frequentemente, às vezes, raramente e nunca.

Para a análise qualitativa, foram utilizadas questões abertas, a fim de reforçar a interpretação quantitativa dos dados. A partir das entrevistas com os gestores e das questões subjetivas dos questionários, foram destacadas verbalizações-chave, depoimentos relevantes dos respondentes em relação à formação continuada.

Faz-se necessário ressaltar que o desenho experimental e metodológico utilizado na pesquisa não permite generalizações dos achados, sendo apenas exemplificativo, em virtude



de as limitações da pesquisa ser o tamanho da amostra reduzida em função da quantidade dos coordenadores que responderam ao questionário. As consequências dessas limitações sobre o trabalho são que os resultados da pesquisa referem-se apenas àquele grupo que respondeu ao questionário avaliando os temas propostos.



## 2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROGRAMA

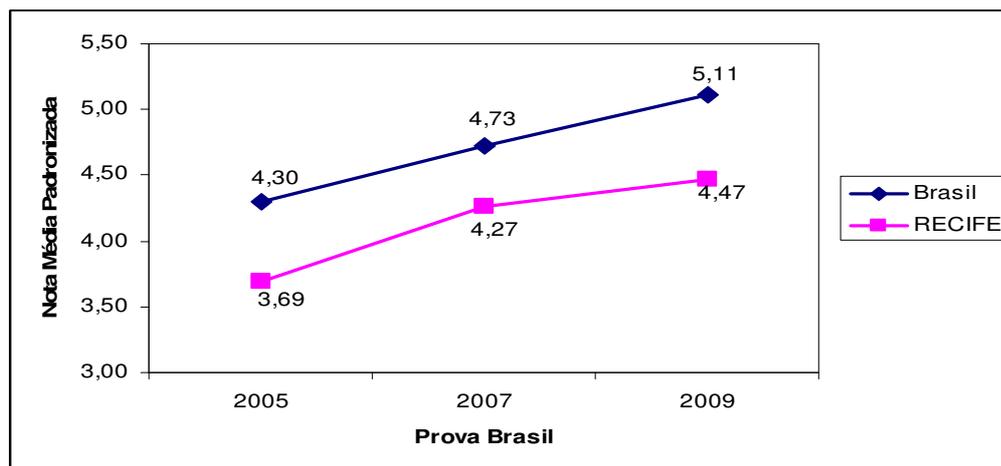
A Prova Brasil<sup>1</sup> constituiu-se um dos fatores que motivaram a realização da auditoria no Programa Organização Eficaz do Ensino e da Aprendizagem da Prefeitura do Recife. Sendo assim, à época, a auditoria teceu algumas considerações sobre o resultado da Prova Brasil 2005, com o objetivo de oportunizar à equipe gestora reflexões visando ao aperfeiçoamento da qualidade do ensino fundamental.

Posteriormente à realização da auditoria, o MEC/INEP divulgou os resultados da Prova Brasil 2007 e, mais recentemente, da Prova Brasil 2009.

Desta forma, dando continuidade à análise sobre o desempenho dos alunos da rede municipal do Recife, foi realizado um estudo comparativo utilizando-se o resultado das Provas Brasil 2005, 2007 e 2009. Inicialmente, procurou-se comparar o resultado da rede municipal do Recife com o da rede municipal em todo o Brasil. Em seguida, buscou-se realizar uma análise regional, comparando o resultado da rede municipal do Recife com o das demais capitais do Nordeste. Restringida a análise, procedeu-se à verificação do resultado da rede municipal do Recife em relação ao resultado dos demais municípios do estado de Pernambuco. Por fim, o estudo procurou demonstrar a situação da rede municipal do Recife em relação à situação da rede estadual no mesmo município – Recife. Sendo assim, verificou-se o que se segue:

Em relação à média nacional da Prova Brasil (Gráfico 1) das séries iniciais do ensino fundamental, observa-se que, de 2005 para 2007, a média da rede municipal do Recife se aproximou da média nacional. Já em 2009, o crescimento da rede municipal do Recife foi inferior ao crescimento médio do Brasil, voltando a se distanciar do padrão nacional. A média da rede municipal brasileira apresenta um crescimento homogêneo ao longo do período, enquanto que as escolas municipais do Recife desaceleraram seu crescimento de 2007 para 2009.

Gráfico 1 – Resultado das séries iniciais da rede municipal do Brasil e do Recife nas Provas Brasil 2005, 2007 e 2009.



Fonte: INEP/MEC. Prova Brasil 2005, 2007 e 2009

<sup>1</sup> A Prova Brasil é uma avaliação para diagnóstico, em larga escala, desenvolvidas pelo INEP/MEC, que objetiva avaliar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro a partir de testes padronizados e questionários socioeconômicos. Foi criada em 2005, a partir da necessidade de se tornar a avaliação mais detalhada, em complemento à avaliação já feita pelo SAEB. A Prova Brasil é censitária. Por esta razão, expande o alcance dos resultados, porque oferece dados não apenas para o Brasil e unidades da Federação, mas também para cada município e escola participante. A Prova Brasil avalia todos os estudantes da rede pública urbana de ensino, de 4ª e 8ª séries do ensino fundamental. In [http://provaBrasil.inep.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=14&Itemid=13](http://provaBrasil.inep.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=14&Itemid=13)



No que diz respeito ao resultado das capitais do Nordeste, segundo resultado da Prova Brasil 2005, conforme Tabela 2, na avaliação dos alunos do 2º ano do 2º ciclo (antiga 4ª série), a rede municipal do Recife ficou classificada em último lugar em comparação com a rede municipal das demais capitais do Nordeste, tanto no conhecimento de matemática como de língua portuguesa.

Tabela 2 – Resultado das séries iniciais da rede municipal das capitais do Nordeste na Prova Brasil 2005

Ranking	Nome do Município	Sigla da UF	Prova Brasil - 2005		
			Matemática	Língua Portuguesa	Nota Média Padronizada
1º	Teresina	PI	180,40	174,80	4,59
2º	João Pessoa	PB	172,40	163,20	4,22
3º	Maceió	AL	172,00	163,60	4,22
4º	Fortaleza	CE	170,20	165,40	4,22
5º	Salvador	BA	170,60	164,60	4,21
6º	São Luis	MA	169,00	164,60	4,18
7º	Aracajú	SE	169,00	162,20	4,14
8º	Natal	RN	159,80	152,00	3,78
9º	Recife	PE	157,60	149,60	3,69

Fonte: INEP/MEC. Prova Brasil 2005

Nos anos de 2007 e 2009, embora a nota média padronizada do 2º ano do 2º ciclo (antiga 4ª série) das escolas municipais do Recife tenha crescido e contribuído para que a rede superasse a projeção do Ministério da Educação (MEC) para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) nos referidos anos, sua posição em relação às demais capitais do Nordeste pouco se alterou. Conforme Tabela 3 a seguir, a rede municipal do Recife ficou em penúltimo lugar dentre as capitais do Nordeste em 2007 e 2009, ganhando apenas de Natal-RN.

Tabela 3 – Resultado das séries iniciais da rede municipal das capitais do Nordeste na Prova Brasil 2005, 2007 e 2009

Ranking	Prova Brasil - 2005		Prova Brasil - 2007		Prova Brasil - 2009	
	Nome do Município	Nota Média Padronizada	Nome do Município	Nota Média Padronizada	Nome do Município	Nota Média Padronizada
1º	Teresina	4,59	Teresina	4,70	Teresina	5,56
2º	João Pessoa	4,22	João Pessoa	4,57	João Pessoa	5,03
3º	Maceió	4,22	São Luis	4,51	Fortaleza	4,72
4º	Fortaleza	4,22	Salvador	4,49	São Luis	4,63
5º	Salvador	4,21	Fortaleza	4,39	Aracajú	4,61
6º	São Luis	4,18	Aracajú	4,36	Maceió	4,51
7º	Aracajú	4,14	Maceió	4,35	Salvador	4,50
8º	Natal	3,78	Recife	4,27	Recife	4,47
9º	Recife	3,69	Natal	4,08	Natal	4,42

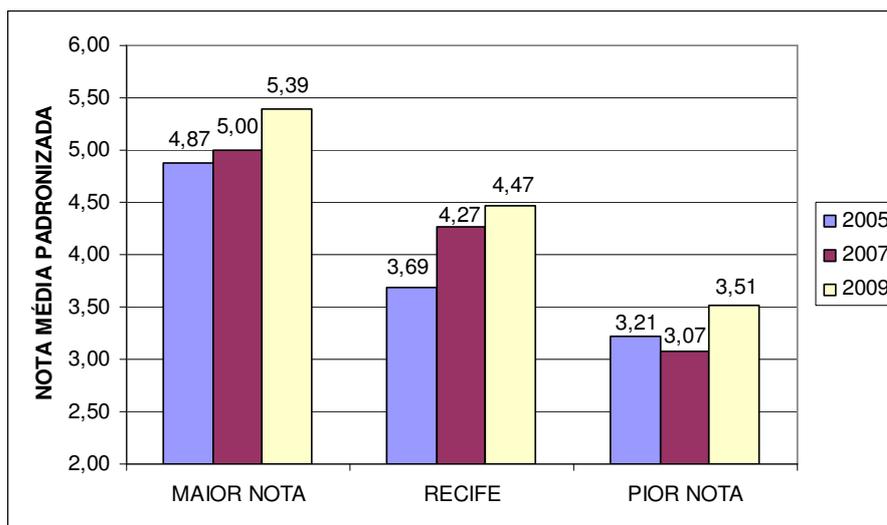
Fonte: INEP/MEC. Prova Brasil 2005, 2007 e 2009

Em relação aos demais municípios de Pernambuco, constatou-se que a rede municipal do Recife (2º ano do 2º ciclo - antiga 4ª série) ficou em 145º lugar em 2005, dentre 175 municípios avaliados. Em 2007, ficou em 58º lugar dentre 184 municípios avaliados e, em 2009, pouco se alterou, ficando em 61º dentre 183 municípios avaliados.



O incremento da nota da rede municipal do Recife (2º ano do 2º ciclo - antiga 4ª série) foi de aproximadamente 16%, de 2005 para 2007, e de 5% de 2007 para 2009. Enquanto que o incremento da maior nota dentre os municípios de Pernambuco (4ª série) foi entorno de 2% no primeiro período (2005 para 2007) e de 8% no último período (2007 para 2009), conforme Gráfico 2.

Gráfico 2 – Resultado das séries iniciais da rede municipal do Recife e dos municípios que obtiveram maior e menor notas nas Provas Brasil 2005, 2007 e 2009.

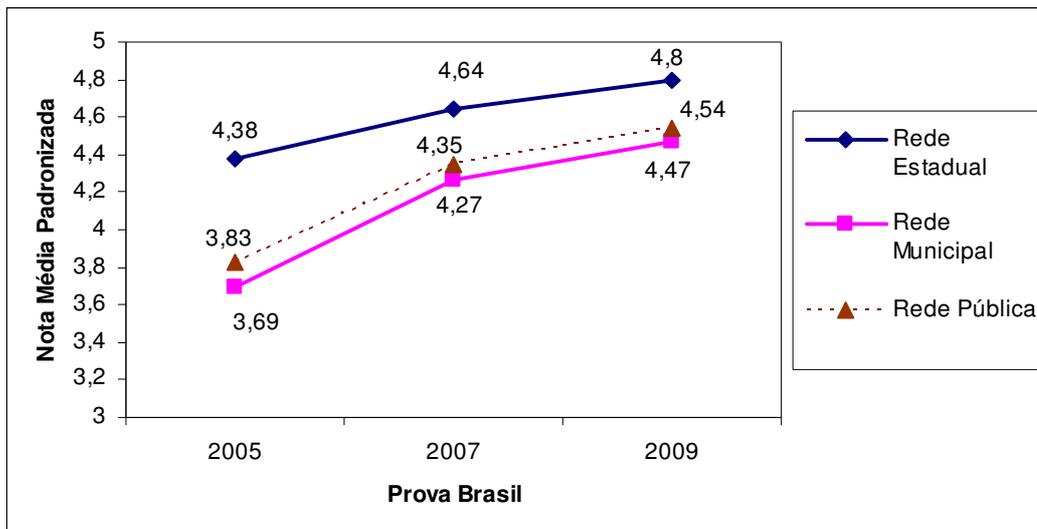


Fonte: INEP/MEC. Prova Brasil 2005, 2007 e 2009

Comparando o resultado das escolas municipais em relação ao das escolas estaduais do Recife, observou-se que, embora elas estejam localizadas na mesma cidade e possuam alunos que vivem em condições sócio-econômicas semelhantes, a nota média padronizada da rede estadual (4ª série) é maior do que a nota da rede municipal (2º ano do 2º ciclo - antiga 4ª série) em todos os anos de realização da Prova Brasil, conforme Tabela 4. Apesar disso, o incremento da nota municipal no período 2005-2009 (21,1%) foi mais do que o dobro do incremento das escolas estaduais da cidade (9,6%), segundo se observa na Tabela 4. Tal fato demonstra uma aproximação do desempenho dos estudantes da rede municipal ao da estadual ao longo do período, conforme Gráfico 3 a seguir.

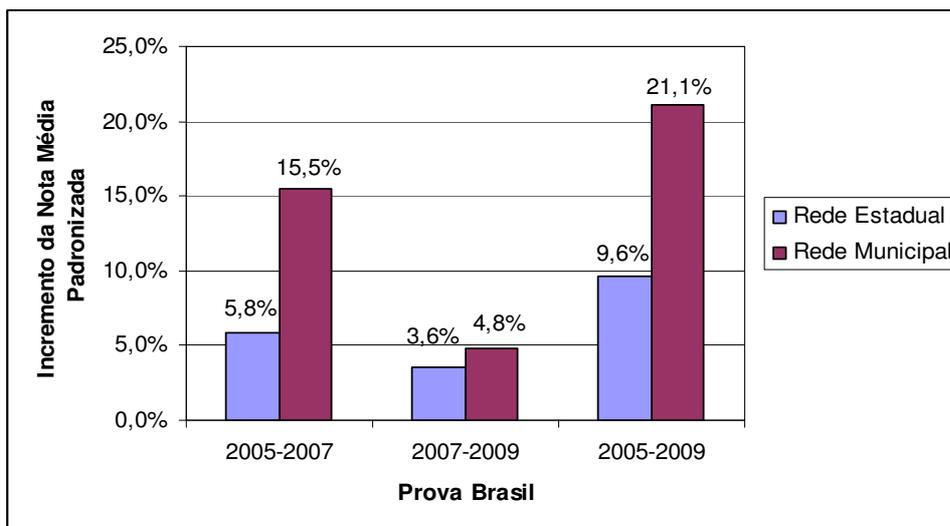


Gráfico 3–Resultado das séries iniciais do Recife, por rede de ensino, na Prova Brasil 2005, 2007 e 2009



Fonte: INEP/MEC. Prova Brasil 2005, 2007 e 2009

Tabela 4 – Incremento da nota média padronizada das séries iniciais do Recife, por rede de ensino, na Prova Brasil 2005, 2007 e 2009



Fonte: INEP/MEC. Prova Brasil 2005, 2007 e 2009

Diante do exposto, conclui-se que o desempenho dos alunos do 2º ano do 2º ciclo (antiga 4ª série) da rede municipal do Recife, com base nos resultados da Prova Brasil 2005, 2007 e 2009, tem apresentado uma tendência de crescimento. Entretanto, cabe ressaltar que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)<sup>2</sup> da rede municipal do Recife nos anos iniciais do ensino fundamental ainda indica uma educação de baixa qualidade para os alunos da rede. De 2005 para 2009, o Ideb da rede municipal do Recife passou de 3,2 para 4,1, enquanto que 6,0 seria a média equivalente ao nível de qualidade educacional, em termos de proficiência e rendimento (taxa de aprovação), observada atualmente nos países

<sup>2</sup> O Ideb é um indicador que sintetiza informações de desempenho em exames padronizados (proficiência) com informações sobre rendimento escolar (taxa média de aprovação dos estudantes na etapa de ensino).



desenvolvidos (países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE).

Além disso, é importante destacar que o Sistema de Monitoramento e Avaliação de Rede (SMAR) da própria Secretaria de Educação, Esporte e Lazer da Prefeitura do Recife, que também avaliou, em 2009, os alunos do 2º ano do 2º ciclo (antiga 4ª série), expôs no Relatório Pedagógico da avaliação de leitura e produção de texto (fls. 79) preocupação acerca dos níveis de aprendizagem dos estudantes da Rede Escolar do Recife, *in verbis*:

O item que obteve melhor desempenho na prova do 2.2 foi o de número 11, descritor D12, *identificar as marcas linguísticas que evidenciam o locutor e o interlocutor de um texto*, o qual teve índice máximo de 62,3% (RPA 01).

O resultado do desempenho desse último item está dentro do que se pode considerar como um índice minimamente aceitável e, por isso mesmo, ao lado dos outros itens, constitui preocupação a respeito dos níveis de aprendizagem dos estudantes da Rede Escolar do Recife. (BESERRA, 2009, p. 29 e 30) (grifamos)

Diante do exposto, tanto os dados do 2.2, quanto os dados do 4.2 nos revelam que os alunos demonstram domínio insuficiente ou parcial dos conteúdos, competências e habilidades esperadas para o ano/ciclo em que se encontram (BESERRA, 2009, p. 77) (grifamos)

Cabe mencionar que, segundo o relatório da auditoria realizada em 2007, os resultados da Prova Brasil ainda não haviam sido aproveitados pela SEEL para desencadear uma ampla discussão sobre a qualidade de ensino no Recife. 49,3% dos professores, 13,9% dos diretores e 19,4% dos coordenadores pedagógicos que participaram da pesquisa realizada à época afirmaram desconhecerem o resultado da sua escola naquele exame. Ademais, 21,9% dos professores, 19,4% dos diretores e 13,9% dos coordenadores pesquisados afirmaram não ter sido tomada nenhuma providência para o enfrentamento do baixo desempenho dos alunos, supostamente evidenciado pelo exame do Ministério da Educação.

Já durante a realização deste primeiro monitoramento, verificou-se que a SEEL realizou o Fórum de Educação Municipal do Recife – Ideb: seus resultados e os impactos na organização escolar – visando refletir sobre os resultados e impactos do Ideb nas escolas municipais do Recife e socializar as experiências exitosas das escolas que obtiveram índice elevado no Ideb 2009 (fls. 499). O seminário contou com a participação de diretores, gerentes, dirigentes, coordenadores pedagógicos, professores, entre outros convidados.

### 3 INFORMAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E FINANCEIRAS

À semelhança da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2006, analisada quando da realização da auditoria operacional inicial, a LDO vigente para 2010 (Lei n.º 17.552/09), no que pertine à promoção de políticas sociais, continuou estabelecendo como prioridades da administração municipal universalizar e qualificar o atendimento do Ensino Fundamental para crianças de 6 (seis) a 10 (dez) anos de idade e estruturar e implementar sistema de avaliação da aprendizagem dos estudantes da rede municipal; estabeleceu ainda como prioridade “manter o programa de formação continuada ‘educadores em rede: articulando adversidade e construindo singularidades’”.



O Programa 1.206 – Organização eficaz do ensino e da aprendizagem consta na LOA 2010, lei nº 17.587/2009. As despesas autorizadas<sup>3</sup> para o programa constam na Tabela 5 abaixo:

Tabela 5 – Ações do Programa Organização Eficaz do Ensino e da Aprendizagem (1.206) na Subfunção Ensino Fundamental (361)

Órgão/função/subfunção/programa/ação	Dotação atualizada (LOA + créditos) R\$	Relação Ação/Programa
Secretaria de Educação, Função Educação (1401.12)	429.395.904,12	-
Subfunção Ensino Fundamental (361)	348.843.434,12	-
<b>Programa Organização Eficaz do Ensino e da Aprendizagem (1.206)</b>	<b>203.718.905,12</b>	<b>100,00%</b>
Implantação de Políticas de Formação Continuada dos Educadores da Rede Municipal (2.101)	715.509,00	0,35%
Ampliação e Qualificação das Tecnologias da Informação e da Comunicação aos Processos Educacionais da Rede Municipal de Ensino (2125)	471.302,00	0,23%
Implementação de Ações Educativas Complementares para Ampliação das Oportunidades de Aprendizagem dos Estudantes (2.126)	50.000,00	0,02%
<b>Universalização e Qualificação do Ensino Fundamental (2.178)</b>	<b>202.131.094,12</b>	<b>99,22%</b>
Implementação de mecanismos de inclusão escolar para estudantes com deficiências específicas (2.182)	351.000,00	0,17%

Fonte: SOFIN - Balancete da Despesa da Secretaria de Educação, Esporte e Lazer, em maio de 2010.

Percebe-se, portanto, a concentração dos recursos orçamentários na ação 1401.12.361.1206.2.178 – Universalização e Qualificação do Ensino Fundamental (aproximadamente 99,22% dos recursos alocados ao programa).

A ação 2.178 – Universalização e Qualificação do Ensino Fundamental não é representativa apenas quando comparada ao programa em que está inserida; ela representa 47,07% da dotação orçamentária da Secretaria de Educação (função educação) e 57,94% da subfunção ensino fundamental, para o exercício de 2010, conforme Tabela 6 abaixo:

Tabela 6 – Representatividade da Ação 2.178 e do Programa 1.206 (dotação atualizada – orçamento de 2010)

Programa 1.206	Função Educação (1401.12)	47,44%
	Subfunção Ensino Fundamental (361)	58,40%
Ação 2.178	Função Educação (1401.12)	47,07%
	Subfunção Ensino Fundamental (361)	57,94%
	Programa 1.206	99,22%

Fonte: SOFIN - Balancete da Despesa da Secretaria de Educação, Esporte e Lazer, em maio de 2010.

No período de 2006 a 2009, constata-se que o programa Organização Eficaz do Ensino e da Aprendizagem (1.206) e, em particular, a ação Universalização e Qualificação do Ensino Fundamental (2.178), tiveram, em média, níveis de execução orçamentária acima de 97% em

<sup>3</sup>Despesa fixada na lei orçamentária e respectivas alterações.



relação aos créditos autorizados, e de execução financeira acima de 96% da despesa empenhada, conforme Tabela 7:

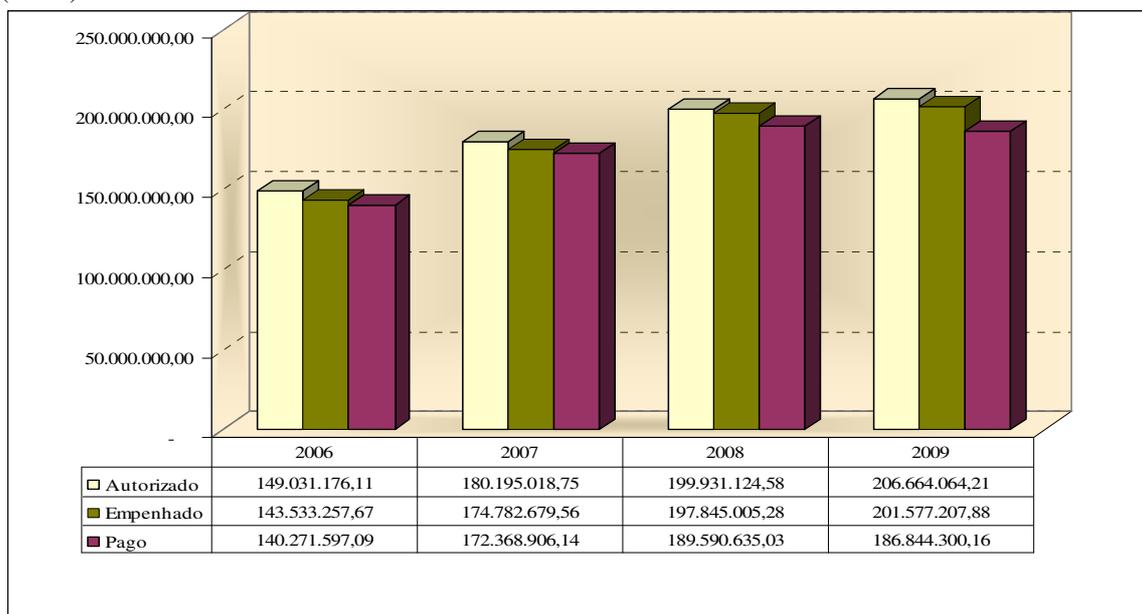
Tabela 7 – Execução orçamentária e financeira da ação universalização e qualificação do ensino fundamental (2.178)

ANO	AUTORIZADO (LOA + Créditos)	EMPENHADO	PAGO	EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (%)	EXECUÇÃO FINANCEIRA (%)
	A	B	C	= B/A	= C/B
2006	149.031.176,11	143.533.257,67	140.271.597,09	96%	98%
2007	180.195.018,75	174.782.679,56	172.368.906,14	97%	99%
2008	199.931.124,58	197.845.005,28	189.590.635,03	99%	96%
2009	206.664.064,21	201.577.207,88	186.844.300,16	98%	93%
2010	202.131.094,12	92.312.565,87	73.127.047,97	46%	79%

Fonte: SOFIN - Acompanhamento da execução da despesa do exercício por função, programa e proj/atividade dos anos de 2007 a 2010 (até maio/2010).

Pode-se constar, ainda, pelo exame do Gráfico 4, que os valores destinados à ação “universalização e qualificação do ensino fundamental” (2.178), na lei orçamentária anual e sua respectiva execução, têm mostrado tendência de crescimento desde o exercício de 2006:

Gráfico 4 – Execução orçamentária e financeira da ação “universalização e qualificação do ensino fundamental” (2.178)



Fonte: SOFIN - acompanhamento da execução da despesa do exercício por função, programa e projeto/atividade dos anos de 2006 a 2009.

A variação nominal, no período 2006-2009, das despesas realizadas (empenhadas) com essa ação foi de 40,44% (de R\$ 143.533.257,67 para R\$ 201.577.207,88).



## 4 ANÁLISE DOS ACHADOS E SUAS RECOMENDAÇÕES

Este capítulo divide-se em áreas temáticas abordadas pela auditoria operacional, Processo TC Nº 0701767-4, realizada em 2007. As áreas temáticas contêm os achados (situações encontradas pela auditoria) e as respectivas recomendações proferidos pelo TCE/PE à época da auditoria.

Para avaliar os achados, considera-se como (1) achado sanado: aquele cuja situação-problema que o caracterizava foi solucionada; (2) achado atenuado: aquele cuja situação-problema que o caracterizava não foi totalmente solucionada; (3) achado não sanado, aquele cuja situação-problema que o caracterizava ainda persiste; (4) achado não mensurado: aquele cuja situação-problema que o caracterizava não pôde ser mensurada no monitoramento; e (5) achado não mais aplicável: aquele cuja situação-problema que o caracterizava deixou de existir por mudanças no contexto em que estava inserido.

A classificação para a avaliação do cumprimento das recomendações é a seguinte: (1) recomendação implementada; (2) recomendação em fase inicial de implementação; (3) recomendação em fase avançada de implementação; (4) recomendação não implementada; e (5) recomendação não mais aplicável<sup>4</sup>. Além disso, apresentam-se considerações que correlacionam a implementação das recomendações com o achado que as gerou.

### 4.1 Mecanismos de Controle

A gestão das escolas é descentralizada e exercida por seus diretores, responsáveis pela elaboração e implantação dos Projetos Político Pedagógico e pela administração e controle dos seus recursos físicos e humanos.

Não obstante essa autonomia, concedida com vistas a atender a necessidades locais e a flexibilizar a gestão escolar, a Secretaria de Educação (SEEL) não pode se eximir de suas funções de coordenação e de controle.

Segundo relatos da auditoria realizada em 2007 e constatações realizadas durante este primeiro monitoramento, verificou-se que a SEEL não dispõe de relatórios gerenciais sistematizados que consolidem e divulguem informações importantes da gestão escolar. Apesar de alguns relatórios e informações serem enviadas pelas unidades escolares à Secretaria, esta não os tem utilizado como informação gerencial, com raras exceções.

Sendo assim, não foram observadas mudanças significativas na forma como a SEEL exerce suas funções de coordenação e controle sobre as escolas da rede municipal de ensino do Recife, conforme se notará adiante.

<sup>4</sup> Recomendação não implementada devido à mudança do contexto organizacional ou do programa avaliado, sendo desnecessária sua implementação.



#### **4.1.1 Monitoramento da gestão escolar durante o mandato do diretor**

##### **Achado: Os mecanismos de controle existentes na SEEL são insuficientes para monitorar a gestão escolar durante o mandato do diretor**

Durante a auditoria, foi constatado que a SEEL não dispunha de relatórios gerenciais sistematizados que consolidassem e divulgassem informações da gestão escolar como: frequência de professores, frequência de alunos, quantidade de afastamentos por licença médica, número de estagiários X necessidade da escola, número de alunos por turma que precisam de reforço escolar, número de turmas sob a responsabilidade permanente de estagiários, escolas sem coordenadores pedagógicos nos dois turnos, entre outros.

##### **Recomendação: Elaborar relatórios gerenciais padronizados em cada escola que possibilite o monitoramento da gestão e a solução dos problemas.**

Segundo o plano de ação enviado a este TCE em maio de 2009, entre outras atividades/ações propostas para serem adotadas para o cumprimento desta recomendação, a SEEL mencionou a contratação do Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG) para elaborar e implantar um sistema de **monitoramento/controle de pessoal em cada escola** – faltas, licenças-prêmio, licenças médicas e outras (fls. 109).

Foi solicitada da SEEL a confirmação da contratação ou não da referida empresa, e informações acerca do objeto da contratação, contemplando as atividades a serem desempenhadas pela contratada ou os projetos ou produtos a serem desenvolvidos. A solicitação foi reiterada, mas, até o encerramento do presente relatório, a informação não havia sido fornecida (Ofícios TC/CCE/GEAP n.º 02/2010 e 08/2010, às fls. 57 e 69).

#### **Frequência de professores**

Quanto à frequência dos professores, em entrevista realizada com os responsáveis pela Diretoria de Gestão de Pessoas (DIGP), foi informado que, desde 2008, era utilizado um sistema próprio de controle de afastamento dos professores (inclusive em acumulação) e do pessoal não docente das escolas, parametrizado de acordo com as regras de licenças/afastamentos existentes no estatuto do magistério, tanto para o grupo ocupacional administrativo como para o do magistério. Os afastamentos que excedem os parâmetros são comunicados à Secretaria de Administração para que seja procedido o desconto.

O controle por parte das escolas é feito em planilhas (fls.119 a 124), que são preenchidas manualmente pelos dirigentes e remetidas para a DIGP até o dia 10 de cada mês, onde são transferidas para o sistema. Ainda de acordo com a DIGP, não são cadastrados no programa os dados referentes às licenças nojo, gala, falecimento, para acompanhar pessoa da família, entre outras (fls. 125 a 129). A implantação de controle dessas informações é uma funcionalidade desejável num sistema de controle de afastamentos de pessoal, uma vez que permitiria fornecer informações qualitativas e quantitativas importantes para a SEEL melhor gerenciar a substituição dos professores faltantes.

Por meio das informações fornecidas pelo sistema, é possível monitorar as licenças médicas, afastamentos recorrentes de professores, quantidade de atestados médicos apresentados por professores e servidores administrativos das escolas. Com base nessas



informações, é possível à DIGP realizar intervenções junto às escolas, de modo a atuar nos casos mais discrepantes. Trata-se, pois, de um exemplo de uso gerencial das informações geradas pelas escolas.

A ausência de controle sobre as faltas dos professores ao trabalho foi apontada no Relatório de Auditoria como um dos problemas que precisam de monitoramento por parte da SEEL. Uma das atividades/ações propostas pelo gestor foi a de desenvolver um plano voltado para o atendimento e acompanhamento aos professores que apresentam elevado índice de absenteísmo, de modo a identificar as causas e proceder aos encaminhamentos cabíveis. Embora essa ação não esteja diretamente relacionada com a recomendação, foi um dos problemas que motivaram a auditoria a recomendar a elaboração de relatórios gerenciais.

Uma das causas de faltas ao trabalho, apontadas pela DIGP, são os problemas de saúde. Quando esses problemas impedem o exercício da função docente, pode ocorrer a readaptação do servidor. Dito de forma simples, a readaptação é a investidura do funcionário público, por problemas de saúde, em cargo mais compatível com sua capacidade física ou mental.

Em levantamento feito pela DIGP, as causas mais recorrentes de readaptação entre os professores são, nesta ordem:

1. Transtornos mentais e comportamentais;
2. Doenças do aparelho respiratório/sintomas, sinais e achados anormais de exames clínicos e de laboratório, não classificados em outra parte (distúrbios da voz);
3. Doenças do sistema osteomuscular e do tecido conjuntivo.

Através do ofício TC/CCE/GEAP nº 02/2010 (fls. 57), foram solicitadas informações sobre as ações que vêm sendo desenvolvidas para prevenir ou tratar esses problemas. Em resposta, foi encaminhada documentação que trata do programa “Educando com Voz Saudável”, relatando as ações desenvolvidas no âmbito da SEEL para prevenir os afastamentos/readaptações de professores por problemas relacionados com a voz (fls.130 a 140). Como sobredito, os problemas com distúrbios vocais são a segunda maior causa de readaptações entre os professores. Entretanto, não foi fornecida nenhuma informação acerca de programas voltados para prevenir/tratar os problemas de saúde que são a primeira e a terceira maior causa de readaptações.

A atuação da SEEL para prevenir e tratar esses problemas é relevante na medida em que se constatou, neste monitoramento, o crescimento do número de professores readaptados, conforme se verá mais adiante, na análise da próxima recomendação.

### **Frequência de alunos**

Também foi constatado, durante as visitas exploratórias e através de pesquisa realizada com os coordenadores pedagógicos, que as escolas preparam relatórios de frequência dos alunos, os quais são remetidos à SEEL. Esses relatórios são elaborados para atender ao Projeto Voltei (que procura trazer de volta à escola os alunos faltosos) e a demandas de projetos sociais, como o Bolsa Escola Municipal, pois, nesse tipo de projeto, uma das condições para continuar recebendo o benefício é a frequência do aluno às aulas.



Além de um sistema destinado ao controle das faltas dos professores, está em implantação na rede municipal de educação o i-Educar<sup>5</sup>, o qual permitirá gerar uma série de relatórios (cerca de 30) com informações cadastrais da escola, dos alunos, matrículas, disciplinas, o registro das notas dos alunos e sua presença, bem como a geração e impressão de atestados de frequência, histórico por aluno, boletins por aluno e por turma, entre outras funcionalidades.

Foi apontada, durante o treinamento para uso do sistema (ver relatório de treinamento às fls.141 a 149), a necessidade de personalizá-lo através da inclusão de funcionalidades que permitam o controle da frequência do servidor (tanto do professor – estagiário e efetivo, como do pessoal administrativo) e relatório de substituição de horário de servidor, relatório de hora extra para servidor administrativo. No caso dos alunos, apontou-se a necessidade de incluir a funcionalidade de geração de relatório com a frequência do aluno, para atender a demanda de programas sociais específicos, como o Bolsa Escola Municipal e o Projeto Presença, do MEC.

Segundo o relatório de treinamento, o i-Educar deveria ter sido implantado de forma piloto em 16 escolas da rede municipal (listagem em anexo ao relatório, às fls. 148). Entretanto, através de contato por telefone com os dirigentes dessas escolas, constatou-se que, apesar de ter havido treinamento para uso do sistema, este ainda não foi implantado.

### **Instrumento diagnóstico**

Outra iniciativa da gestão da SEEL para reunir informações sobre as escolas da rede municipal foi a elaboração de um instrumento de diagnóstico, aplicado pelos técnicos do Núcleo de Acompanhamento de Rede (NAR) (mais detalhes sobre o NAR são fornecidos mais adiante) – fls. 149). Através desse instrumento, coletaram-se informações sobre os mais diversos aspectos da rede escolar, a exemplo da forma de ocupação do prédio, turnos de funcionamento, número de turmas e alunos, quadro de servidores efetivos e de estagiários/terceirizados, programas educacionais em que a escola está engajada, alunos com necessidades especiais, estrutura física, instalações, equipamentos e mobiliário escolar, conectividade com a internet, abastecimento d'água, energia elétrica, esgotamento sanitário, bem como análise dos critérios de eficácia escolar.

Ao mesmo tempo em que demonstra o interesse e a necessidade de a SEEL conhecer mais profundamente sua rede escolar, o levantamento efetuado pelos técnicos do NAR não deixa de corroborar o achado da equipe que de auditoria quanto à carência da SEEL de que sejam elaborados pelas escolas relatórios gerenciais padronizados que possibilitem o monitoramento da gestão escolar. Outro aspecto que deve ser ressaltado com relação a esse levantamento é seu caráter pontual, não sistemático, posto que teve finalidade diagnóstica.

Não obstante parte das informações coletadas terem caráter perene, ou relativamente perene, outras sofrem alterações mais frequentes, daí a necessidade de que a obtenção de

---

<sup>5</sup> Trata-se de um sistema de gestão escolar que se propõe a centralização das informações de todas as escolas municipais em um banco de dados único, controlando o cadastro de alunos, contendo os seus dados pessoais, familiares e pedagógicos. Algumas funcionalidades, como: matrículas, transferências, emissão de certificados e diplomas, suspensões, quadro de horários, são realizados de forma integrada. Inicialmente desenvolvido e implantado pela Prefeitura de Itajaí, foi disponibilizado no Portal do Software Público Brasileiro, em 2008. O desenvolvimento do sistema conta com o apoio da empresa Cobra Tecnologia, ligada ao Banco do Brasil.



informações gerenciais se dê de forma mais sistemática e, se possível, com o apoio de sistemas informatizados e interligados.

Ante o exposto, conclui-se que a recomendação encontra-se em **fase inicial de implementação**, sendo necessário acompanhar, nos próximos monitoramentos, a sistematização de trabalhos de levantamento de informações sobre as escolas da rede, a exemplo do trabalho de coleta iniciado pelo NAR, e a implementação do sistema i-Educar, ou de outro que exerça a sua função.

Os setores responsáveis pela implementação desta recomendação são a DIRE, DGAE e DIGP.

**Recomendação: Adotar metas e indicadores de desempenho que ajudem a monitorar a gestão da escola.**

Como uma das ações a serem desenvolvidas para atender a esta recomendação, o gestor se propôs a “realizar reavaliação de indicadores e metas de desempenho, bem como a normatização do monitoramento dessas metas com base na Proposta Pedagógica e Curricular em processo de revisão na Rede” (fls. 109). No campo “observações” do plano de ação, constam comentários feitos pelo gestor acerca do desempenho da rede municipal na Prova Brasil e no Ideb.

Tanto pela ação proposta (“...monitoramento dessas metas com base na **Proposta Pedagógica...**”), como pelas observações feitas, percebe-se que a recomendação foi tomada pelo gestor em sentido restrito. Não apenas pela natureza do achado, que apontou insuficiência de **mecanismos de controle** na SEEL para monitorar a **gestão escolar** durante o **mandato do diretor**, como pelos indicadores propostos no item 4 do relatório da auditoria (“Indicadores de Desempenho”), verifica-se que esses mecanismos de controle e os indicadores relacionados deveriam abranger outros aspectos da gestão escolar, não apenas o de desempenho dos alunos.

Com base na documentação fornecida pela SEEL e informações colhidas durante o monitoramento, foi possível a esta equipe construir alguns indicadores que podem ser usados pela gestão para o estabelecimento de metas. Relacionamos, a título exemplificativo, alguns desses indicadores:

**a) Percentual de turmas com regência a cargo de estagiário no 1.º e 2.º ciclos<sup>6</sup>**

Este indicador mede, em porcentagem, a representatividade do número de turmas regidas por estagiários (em virtude de não haver professor titular ou substituto para assumi-la) em relação ao total de turmas de 1.º e 2.º ciclos. Tendo em vista ainda não terem completado sua formação, quanto menor o número de estagiários assumindo a regência de turmas, melhor.

<sup>6</sup> Percentual de turmas com regência a cargo de estagiário no 1.º e 2.º ciclos = (Número de estagiários em regência de turma X 100)/Número de Turmas de 1.º e 2.º ciclos

Exercício de 2009, base outubro; exercício de 2010, base junho.



Tabela 8 – Percentual de turmas com regência a cargo de estagiário no 1.º e 2.º ciclos

Ano	2009	2010
Turmas regidas por estagiário (%)	18,34%	3,66%

Fonte: SEEL/DIGP

Pelo levantamento efetuado, conclui-se que o percentual de turmas regidas por estagiários sofreu redução entre os exercícios de 2009 e 2010 (fls. 159).

### b) Percentual de cadeiras vagas no 1.º e 2.º ciclos<sup>7</sup>

Este indicador mede o percentual de turmas de 1.º e 2.º ciclos que não contam com professor regente titular, e por isso, ou são assumidas por estagiários ou por professores substitutos. Quanto menor este indicador, melhor, visto que indica o grau de insuficiência do quadro de docentes.

Tabela 9 – Percentual de cadeiras vagas no 1.º e 2.º ciclos

Ano	2009	2010
Percentual de cadeiras vagas no 1.º e 2.º ciclos	23,98%	10,41%

Fonte: SEEL/DIGP

Pelo levantamento efetuado, conclui-se que o percentual de cadeiras vagas sofreu redução entre os exercícios de 2009 e 2010. Tanto a redução no número de turmas sob regência de estagiários como no de cadeiras vagas são resultantes da realização de concurso público para o preenchimento de vagas de docentes (fls. 159 a164).

### c) Percentual do incremento anual do número de professores I<sup>8</sup> readaptados<sup>9</sup> em relação ao total de professores I

Este indicador fornece, ano a ano, o percentual do incremento do número de professores I readaptados em relação ao total de professores I da rede. Pode ser utilizado, por exemplo, para aferir a efetividade das políticas de prevenção/tratamento das causas mais comuns de readaptações de professores.

Tabela 10 – Percentual do incremento anual do número de professores I readaptados em relação ao total de professores I

Ano	2007	2008	2009	2010
Total Professor I (A)	4410	4235	4600	4629
Professor I readaptado	149	208	248	297
Variação absoluta (B)		59	40	49
Incremento anual do número de professor I readaptado (%) (B/A)		1,39%	0,87%	1,06%

Fonte: SEEL/DIGP

<sup>7</sup> Percentual de Cadeiras Vagas = ((Núm. estag. em regência de turma + Núm. Prof. em Acumulação) X 100) / (Número de turmas de 1.º 2.º ciclos); Exercício de 2009, base outubro; exercício de 2010, base junho.

<sup>8</sup> Professor I: professores de 1º e 2º ciclos.

<sup>9</sup> Percentual do incremento anual do número de professores I readaptados em relação ao total de professores I (%) = (((Total de professores I readaptados no ano) - (Total de professores I readaptados no ano anterior)) x 100) / (Total de professores I no ano)



Como se observa, entre 2007 e 2010, o número de professores I readaptados dobrou, passando de 149 para 297. O crescimento médio do número de professores I readaptados em relação ao total de professor I da rede municipal, entre os exercícios de 2007 e 2010 (até o mês de junho) foi de 1,11%<sup>10</sup>. Mantida a atual tendência, em não havendo aumento significativo do número de professores I ativos, os readaptados poderão corresponder a 12% do total da classe, em 10 anos (hoje, correspondem a 6%<sup>11</sup>) – fls. 165.

#### d) Percentual de Escolas que Enviaram seus PPPs para a SEEL

Este indicador será comentado na recomendação referente ao item 4.1.2 deste relatório.

#### e) Faltas justificadas e não justificadas dos professores de 1º e 2º ciclos, por ano

A Tabela 11 seguinte demonstra alguns indicadores que relacionam o número de pedidos (requerimentos) de licença para tratamento de saúde (LTS), número de atestados médicos, de abonos de falta e de ocorrências de faltas não justificadas em relação ao total de professores de 1º e 2º ciclos. Pode ser utilizado, por exemplo, para aferir a efetividade das políticas de redução do absenteísmo dos professores ou, ainda, verificar se há variação considerada anormal.

Tabela 11 – Faltas justificadas e não justificadas, por ano, dos professores do 1º e 2º ciclos

Ano	Nº de Professores (A)	Faltas justificadas						Faltas não justificadas			
		L.T.S.		Atestado		Abono		Cadeira efetiva		Substituição	
		Nº de Pedidos (B)	Relação Pedidos/Nº de Prof. (B/A)	Nº de Pedidos (C)	Relação Pedidos/Nº de Prof. (C/A)	Nº de Pedidos (D)	Relação Pedidos/Nº de Prof. (D/A)	Nº de casos (E)	Relação casos/Nº de Prof. (E/A)	Nº de casos (F)	Relação casos/Nº de Prof. (F/A)
2008	4235	*		5132	1,21	6030	1,42	1412	0,33	201	0,05
2009	4600	1619	0,35	5572	1,21	6595	1,43	1529	0,33	181	0,04

Fonte: SEEL/DIGP

\* Informação disponível apenas a partir do segundo semestre de 2008

Pela tabela acima, observa-se que o número de pedidos de licenças para tratamento de saúde (LTS), o número de atestados médicos, o número de abonos de falta e de faltas não justificadas tem-se apresentado estável em relação ao total de professores nos anos de 2008 e 2009 (fls. 125).

Esses são alguns exemplos de indicadores que poderiam ser adotados pela SEEL para monitorar o desempenho da gestão escolar.

<sup>10</sup> Crescimento médio entre 2007 e 2010 = incremento anual do número de professor I readaptado no período de 2007 a 2010/3 = (1,39% + 0,87% + 1,06%)/3 = 1,1%

<sup>11</sup> Professor I readaptado em 2010/ total de professor I = 297/4629 = 6,4%



Através do ofício TC/CCE/GEAP n.º 02/2010 (fls. 57), solicitou-se e, através do ofício TC/CCE/GEAP n.º 08/2010 (fls. 69), reiterou-se, que a SEEL informasse os indicadores de desempenho adotados para avaliar a gestão escolar, respectivas metas e valores aferidos nos exercícios de 2008 e 2009. Entretanto, até a conclusão do presente relatório, nenhuma resposta foi recebida pela equipe de monitoramento.

Portanto, face o exposto, considera-se que a recomendação encontra-se ***não implementada***.

O setor responsável pela implementação desta recomendação é GAB/SEEL.

**Considerações sobre o Achado: Os mecanismos de controle existentes na SEEL são insuficientes para monitorar a gestão escolar durante o mandato do diretor.**

Considerando que as escolas, à exceção dos relatórios de frequência de pessoal e dos alunos, não elaboram e remetem relatórios padronizados que permitam à SEEL monitorar a gestão escolar durante o mandato do diretor, e que a SEEL não estabeleceu indicadores e metas de desempenho que ajudem a monitorar a gestão das escolas, avaliou-se que achado encontra-se ***não sanado***.

#### **4.1.2 Avaliação e acompanhamento dos PPPs por parte da SEEL**

**Achado: A avaliação e o acompanhamento dos PPPs das escolas são insuficientes por parte da SEEL**

Quando da realização da auditoria em 2007, constatou-se que a avaliação e o acompanhamento dos Projetos Político Pedagógico (PPPs) das escolas eram insuficientes por parte da SEEL.

Em artigo intitulado “Projeto Político Pedagógico da Escola: uma construção coletiva”, publicado pela Diretoria de Ensino da PCR, a pesquisadora Ilmá Passos Alencastro Veiga afirma que a escola é o local de concepção, realização e avaliação de seu projeto educativo e, nessa perspectiva, é fundamental que ela assuma suas responsabilidades, sem esperar que as esferas administrativas superiores tomem essa iniciativa, mas que lhe deem as condições necessárias para levá-las adiante.

Alerta ainda que o PPP:

(...) não é algo que é construído e em seguida arquivado ou encaminhado às autoridades educacionais como prova de cumprimento de tarefas burocráticas. Ele é construído e vivenciado em todos os momentos, por todos os envolvidos com o processo educativo da escola.

Ao falar de autonomia, afirma que a escola deve assumir como uma de suas principais tarefas o trabalho de refletir sobre sua intencionalidade educativa enfatizando a responsabilidade de todos, sem deixar de lado os outros níveis de esfera administrativa educacional.



À época da auditoria, verificou-se que, além de ter um papel de orientação e de definição de conteúdos que devem constar no PPP, a Diretoria de Ensino também era responsável pela aprovação e pela supervisão da implantação do projeto. Entretanto, a equipe de auditoria, encontrou alguns problemas referentes às Propostas Político Pedagógicas da rede municipal, a saber:

- a) Não envio das PPPs, pelas escolas, para a SEEL (aproximadamente 50% em 2007);
- b) A SEEL nem sempre retornava a análise e os ajustes do PPP rapidamente;
- c) A SEEL não acompanhava a implementação dos PPPs *in loco*, apesar das escolas receberem visitas de inspeção com outros focos de análise.

Passamos à análise das recomendações da equipe e da implementação do plano de ação da Secretaria Municipal de Educação para solucionar os achados pontificados no relatório.

**Recomendação: A partir da aferição das dificuldades enfrentadas pelas escolas para o envio dos PPPs, dar condições e cobrar para que sejam remetidos dentro do prazo preestabelecido.**

Como ação proposta para atender a essa recomendação, a SEEL informou que reativaria o portal elaborado pela Diretoria de Tecnologia e Formação Cidadã (DGTEC) para recebimento e acompanhamento dos PPPs. O prazo estabelecido para efetivação dessa ação, pelo responsável pela elaboração do plano, foi o período 2009-2010 (fls. 109).

Entretanto, em entrevista realizada com a Diretoria Geral de Acompanhamento e Avaliação Educacionais (DGAE), foi informado que o referido Portal não havia sido reativado. A Diretora informou sobre a proposta de criação de um núcleo, chamado de Núcleo de Apoio de Rede, cujo objetivo, entre outros, era o de “acompanhar o trabalho educativo desenvolvido nas Unidades Educacionais a partir da implementação do Projeto Político Pedagógico, promovendo a articulação de todos os projetos e programas vivenciados, com vistas à melhoria da qualidade de ensino” - vide “Documento de Implantação do Núcleo de Acompanhamento de Rede – NAR” – fls. 166. O NAR passou a ser o responsável por receber os PPPs diretamente das escolas.

A estrutura do Núcleo é composta por 14 técnicos coordenadores de 62 técnicos articuladores. Estes últimos ficam responsáveis por entre duas e quatro escolas, a depender do porte, e devem realizar, durante quatro dias da semana, visitas às escolas pelas quais são responsáveis. Um dia da semana é destinado a reuniões com o técnico coordenador – vide “Documento de Implantação do Núcleo de Acompanhamento de Rede – NAR”, já referido (fls. 166).

Segundo a Diretora da DGAE, é papel das técnicas articuladoras orientar as escolas para que cumpram com a elaboração dos seus respectivos PPPs; a elas também cabe proceder à revisão desses projetos, bem como o acompanhamento de sua efetiva implantação nas escolas. Esse papel pode ser notado na agenda de formação continuada dos técnicos articuladores dois cursos sobre o tema: “projeto político pedagógico: estudando para intervir” e “redirecionamento do projeto político pedagógico” - fls. 170.



Ainda segundo a Diretora, tendo em vista a criação recente do NAR, em 2010, haverá apenas acompanhamento da implantação dos PPPs já elaborados, mas intervenções e modificações nos PPPs só serão possíveis de ser realizadas a partir da elaboração dos próximos PPPs, que terão vigência no ano 2011.

Através do ofício n.º TC/CCE/GEAP n.º 02/2010 (fls. 57), foi solicitado o levantamento das dificuldades enfrentadas pelas escolas para elaborar seus PPPs. Em resposta a DGAE, através do Ofício n.º 308/2010 (fls. 171), informou como dificuldades as que se seguem:

- Incompatibilidade de horários da Equipe Escolar;
- Falta de flexibilidade do calendário escolar para reunir a equipe para a discussão e construção do PPP;
- Ausência de formação continuada nesta temática

Em pesquisa realizada junto aos coordenadores pedagógicos das escolas, 44% afirmaram ainda apresentar dificuldades para elaborar e implementar o PPP na escola. Entre as razões apontadas para essa dificuldade, a questão da falta de tempo para realizar as reuniões e discussões com os envolvidos na construção do PPP foi recorrente nas respostas.

A expectativa é de que, com a implantação do NAR, haja uma melhora no quantitativo de escolas que elaboram seus projetos político pedagógicos, uma vez que, em 2010, o número de PPPs remetidos à SEEL foi bem inferior ao verificado em 2007 (fls. 172)

Tabela 12 – Percentual de Escolas que Enviaram seus PPPs

Ano	2007	2008	2010
<b>Total de escolas da rede</b>	275	278	289
<b>Número de escolas que enviaram o PPP</b>	190	58	121
<b>Porcentual de escolas que enviaram o PPP</b>	69,09%	20,86%	41,87%

**Notas:**

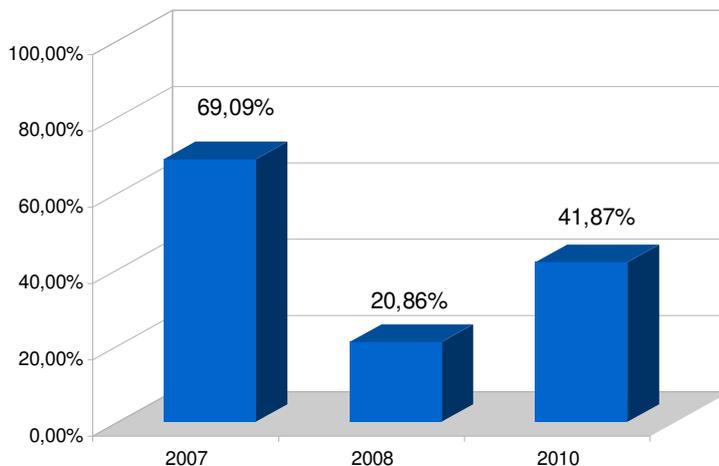
1) O número de escolas que enviaram o PPP, no ano de 2009 não foi fornecido pela SEEL. De acordo com a Gerência de Acompanhamento Educacional, a inexistência desse dado se deve à transição do setor responsável pelos projetos políticos pedagógicos das escolas

2) Total de escolas: Escolas + Creches + CMEIs

Fonte: SEEL/DGAE



Gráfico 5 – Percentual de Escolas que Enviaram seus PPPs



Fonte: SEEL/DGAE

Com o apoio do NAR, tanto na construção, revisão, como no acompanhamento da implementação, a expectativa é de que haja uma melhoria nos números de escolas que elaboram e enviam seu projeto político pedagógico para a SEEL. Desse modo, considera-se que a recomendação está em *fase inicial de implementação*.

O setor responsável pela implementação desta recomendação é a DGAE.

**Recomendação: Sistematizar o calendário para a análise e aprovação dos PPPs fixando prazo para retorno às escolas;**

**Recomendação: Sistematizar o calendário de visitas às escolas de forma que seja possível o monitoramento da implantação dos PPPs;**

Para atender a estas recomendações, o gestor se propôs a elaborar cronograma para revisão, conclusão e entrega dos PPPs e a efetivar o monitoramento dos PPPs nas escolas com a equipe do PDE/Escola (fls. 109).

Através do Ofício n.º TC/CCE/GEAP n.º 02/2010 (fls. 57), foi solicitado que a DGAE informasse se foram elaborados calendários estabelecendo prazos para:

- Entrega, pelas escolas, dos PPPs à SEEL;
- Devolução, pela SEEL, dos PPPs revisados às escolas;
- Visitas de monitoramento da implantação dos PPPs nas escolas.

Através do ofício n.º 308/2010, da DGAE/SEEL (fls. 171), foi informado que:

[...] a cada início do ano letivo a Secretaria estipula 02 dias para redirecionamento do Projeto Político Pedagógico, junto com todos os segmentos da escola, devendo a mesma neste ano (2010) enviar cópia a DGAE até o dia 31 de março. Quanto à revisão e acompanhamento dos PPP's, nos anos de 2007 e 2008 eram realizados em articulação com o GDE/PDE, durante o acompanhamento das ações. No ano de 2010, este trabalho foi absorvido pelo NAR e está sendo desenvolvido conforme calendário anexo. (sic)



De fato, no calendário do ano letivo de 2010 estão previstos, nos meses de fevereiro, julho e dezembro, ao todo, quatro dias destinados a tratar dos PPPs (discussão, redirecionamento, avaliação de cumprimento da programação anual). Infelizmente, esse calendário não trata da data-limite para o envio dos PPPs, pelas escolas, à SEEL; também não estipula prazos para a SEEL analisar e devolver os PPPs revisados às escolas e, menos ainda, para as visitas de monitoramento da implantação dos PPPs nas escolas.

O calendário a que se refere o trecho do ofício transcrito corresponde à agenda de formação continuada dos técnicos do Núcleo de Acompanhamento de Rede – NAR, sobre o qual foi falado no item precedente, e também não aborda nenhuma das questões suscitadas como pendentes relativamente à estipulação de prazos para revisão e acompanhamento dos PPPs.

Entretanto, como já dito no item anterior, o NAR, a quem caberá dar apoio às escolas para a elaboração dos seus PPPs, bem como acompanhar sua efetiva implantação, apenas recentemente foi implantado. Também, como já foi dito, intervenções e modificações nos PPPs estão previstos para ocorrer apenas a partir do próximo ano. É de se esperar que com a estruturação desse núcleo, e com a sistematização de rotinas de trabalho, essas lacunas no calendário do processo de construção/implantação/acompanhamento dos PPPs possam ser preenchidas. Ante o exposto, considera-se que as recomendações encontram-se em *fase inicial de implementação*.

O setor responsável pela implementação destas recomendações é a DGAE.

#### **Considerações sobre o Achado: A avaliação e o acompanhamento dos PPPs das escolas são insuficientes por parte da SEEL.**

Considerando que o Núcleo de Acompanhamento de Rede (NAR), a quem caberá dar apoio às escolas para a elaboração dos seus PPPs, bem como acompanhar sua efetiva implantação, apenas recentemente foi implantado, e que a previsão para que a SEEL realize intervenções e sugira modificações nos PPPs das escolas, através do NAR, é apenas a partir do próximo ano, avaliou-se que achado encontra-se *não sanado*.

#### **4.2 Sistema de avaliação dos alunos**

Diferentemente do sistema tradicional, a organização da aprendizagem por ciclos se ancora em um sistema de avaliação que acompanha constantemente e individualmente o crescimento de cada aluno, bem como suas dificuldades para que sejam trabalhadas diretamente em sala de aula ou em espaços complementares.

A utilização do registro permite visualizar os caminhos percorridos por cada aluno na busca dos conhecimentos e do desenvolvimento de valores pessoais e coletivos, mostrando, assim, a dinamicidade da ação de conhecer, e viabiliza a sistematização da dinâmica da sala de aula e permite ao professor:

[...] estabelecer relações e nexos entre os diferentes intervenientes de sua prática, tornando possível analisar os diversos momentos da trajetória escolar do aluno e de seu desenvolvimento. Nele, ficam impressas as competências que o aluno demonstra já possuir, bem como as que sinalizam em construção, indicando a necessidade de



uma intervenção mais precisa por parte do professor, orientando, assim, seu plano de ação. (RECIFE, 2003, p.166). (*grifos nossos*)

Desde a época da realização da auditoria, não foram observadas mudanças significativas na forma de avaliação dos alunos na rede municipal de ensino do Recife.

Segundo relatos da auditoria e constatações realizadas neste primeiro monitoramento: a avaliação dos alunos é feita através da aplicação dos conceitos competência construída (CC) e competência em construção (CEC); os professores apresentam dificuldades para realizar a avaliação dos alunos segundo esses conceitos; e o sistema de ciclos adotado pela Prefeitura do Recife apresenta apenas a possibilidade de retenção de alunos em dois momentos - ao final do 1º e do 3º ciclo - exceto em caso de retenção por falta, que pode ocorrer em qualquer ano escolar.

#### 4.2.1 Avaliação dos alunos por parte dos professores

**Achado: A avaliação dos alunos realizada pelos professores não tem conseguido retratar o nível de aprendizado dos mesmos.**

A equipe de auditoria realizou, em 2008, uma pesquisa de campo com 73 professores de 36 escolas municipais do Recife. Como resultado, observou que 41% dos professores declararam não se sentirem preparados para avaliar os alunos e 57% afirmaram apresentar algum tipo de dificuldade para fazê-lo, embora se sentissem preparados. A dificuldade – declarada em questão aberta nos questionários – estava na utilização de “competências”, pois além da necessidade de adaptação a esse novo método para aferir o aprendizado do aluno, vários professores consideravam que as competências eram excessivamente amplas e que a existência de apenas duas faixas de competência (Competência Construída e Competência em Construção) não refletia os diferentes níveis de aprendizado numa mesma sala de aula.

Além disso, a pesquisa demonstrou que 89% gostariam que o tema “avaliação dos alunos” fosse abordado nas formações.

Durante a realização deste primeiro monitoramento, foi aplicado questionário com 25 coordenadores pedagógicos, dos quais 40% afirmaram que em sua escola ainda há professores que sentem dificuldades para avaliar os alunos segundo os conceitos de Competência Construída e Competência em Construção.

**Recomendação: Levantar com os professores quais as dificuldades encontradas para avaliar os alunos.**

O Plano de Ação (fls. 109) proposto pela SEEL não mencionou especificamente as atividades ou ações a serem adotadas para o cumprimento desta recomendação. Ele apenas citou que "o tema avaliação nas formações continuadas foi introduzido mais especificamente no final de 2007 com base em verificação das dificuldades dos professores" (RECIFE, 2009, p. 3) (*grifos nossos*).

Sendo assim, em entrevista realizada com a Diretoria Geral de Ensino e Formação Docente e com a Gerência dos 1º e 2º Ciclos do Ensino Fundamental, foi solicitado o levantamento realizado pela SEEL. Em resposta, foi informado que as dificuldades encontradas pelos professores para realizar a avaliação dos alunos são levantadas durante as reuniões de discussão da Revisão da Proposta Pedagógica. A DIRE forneceu dois documentos



referentes às discussões realizadas: "As escolas tecendo a proposta pedagógica da rede" (fls. 274 a 336) e "Revisão da Proposta Pedagógica" (fls. 186 a 273).

O documento "As escolas tecendo a proposta pedagógica da rede" (fls. 274 a 336) faz referência a duas pesquisas realizadas junto às escolas pela Secretaria. A primeira ocorreu em 2005, quando a equipe gestora da SEEL constituiu grupos de trabalho para estudar algumas temáticas consideradas centrais para a efetivação da política educacional, entre elas, "Avaliação dos ciclos e nos ciclos de aprendizagem". O objetivo deste grupo era "identificar os elementos que compunham um certo 'mal-estar' vivenciado na rede quanto ao que significava, efetivamente, a implantação dos ciclos de aprendizagem no Recife" (RECIFE, 2008, p. 16). Em resposta à consulta realizada junto às escolas, percebeu-se que ainda havia "dúvidas relativas a como proceder à avaliação da aprendizagem, se as provas e testes haviam sido abolidos e se os ciclos implicavam numa 'promoção automática', sem nenhum processo avaliativo" (RECIFE, 2008, p. 18).

A segunda pesquisa, realizada em 2007, perguntou às escolas "o que não pode faltar na Proposta Pedagógica". O resultado da consulta evidenciou que havia necessidade de "definição das competências a cada ciclo ou a cada ano do ciclo, do perfil de saída do aluno a cada ano e a cada ciclo, como também a necessidade de um maior esclarecimento do processo de avaliação no sistema de ciclos" (RECIFE, 2008, p. 35). Sendo assim, percebe-se que os registros reforçam a existência de dificuldades dos professores quanto à avaliação dos alunos nos ciclos de aprendizagem, mas não relaciona quais sejam estas dificuldades.

O documento "Revisão da Proposta Pedagógica" (fls. 186 a 273), por sua vez, apresenta, através de slides, as propostas de cada Gerência, Grupos e Projetos da DIRE, além de relatar a memória de reuniões realizadas. Após leitura do documento, verificou-se que não há menção das dificuldades dos professores quanto à avaliação dos alunos. As propostas da Gerência de 1º e 2º ciclos se referem às lacunas existentes em cada componente curricular e apresenta proposições para sanar estas lacunas.

Posteriormente à realização das entrevistas, foi oficializado o pedido de informação quanto ao levantamento realizado pela SEEL junto aos professores (Ofício TC/CCE/GEAP nº 02/2010, fls. 57). Em resposta, a Diretoria Geral de Ensino e Formação Docente informou, através do Ofício nº 84/2010 (fls. 75), que "informalmente, os professores expressaram que as dificuldades para avaliar os estudantes passam pela amplitude das competências, ausência de um perfil de saída por ano/ciclo estabelecido pela Rede e legendas dos diários de classe" (fls. 342).

Sendo assim, considerando que a SEEL vem realizando encontros destinados à discussão dos professores envolvendo o tema avaliação dos alunos, mas que não houve o levantamento formal das dificuldades encontradas pelos docentes, depreende-se que a recomendação encontra-se em *fase inicial de implementação*.

O setor responsável pela implementação desta recomendação é a DIRE.

**Recomendação: Estudar a possibilidade de detalhar o conceito "em construção – EC", de forma a retratar melhor a realidade de cada criança.**

No Plano de Ação (fls. 109), a Secretaria afirmou que concorda com a recomendação do TCE-PE e que, mesmo polêmico, o tema precisava ser enfrentado e concluído. Mencionou, ainda, que a discussão dos parâmetros e conceitos de avaliação estava prevista no contexto da revisão da Proposta Pedagógica e Curricular da Rede e da Formação Continuada, em



andamento na gestão. Como atividades/ações citou: revisão da Proposta Pedagógica e da Proposta Curricular da Rede; estudo e definição da Política de Formação Continuada Integrada; estruturação e inauguração do Centro Paulo Freire de Formação de Educadores; e desenvolvimento da Política de Formação Continuada dos educadores envolvendo, entre outros, a discussão dos temas: Proposta Pedagógica Revisada, nova Proposta Curricular, indicadores de desempenho, avaliação, etc.

Através das entrevistas realizadas com a DIRE e a DGAE e dos documentos fornecidos durante este primeiro monitoramento, observou-se o que se segue:

- A Proposta Pedagógica (fls. 344) e a Proposta Curricular da Rede (fls. 371) ainda se encontram em fase de discussão;
- Os diários de classe (fls. 374) continuam adotando apenas os conceitos CC (Competência Construída) e CEC (Competência em Construção) para avaliação dos processos de desenvolvimento das competências;
- A formação continuada dos professores vem abordando o tema avaliação dos alunos, conforme exposto na análise da recomendação anterior.
- A DGAE realizou o I Seminário de Avaliação da Rede Municipal do Recife (fls. 375), pretendendo contribuir com a discussão acerca da avaliação educacional na rede. Durante o seminário, foram constituídos grupos de trabalho com o intuito de revisar a instrução normativa de avaliação e os diários de classe, entre outras atividades.

Tendo em vista que a SEEL não concluiu o estudo sobre a possibilidade de detalhar o conceito Competência em Construção e que as práticas avaliativas da rede ainda se encontram em processo de redefinição, considera-se que a recomendação encontra-se em ***fase inicial de implementação***.

Os setores responsáveis pela implementação desta recomendação são a DIRE, a DGAE e a SEEL.

### **Recomendação: Introduzir o tema avaliação dos alunos nas formações continuadas.**

De acordo com o Plano de Ação da Secretaria (fls. 109), "o tema avaliação nas formações continuadas foi introduzido mais especificamente no final de 2007" (RECIFE, 2009, p. 3) e complementou:

O tema avaliação vem sendo abordado junto aos professores mediante palestras e minicursos desde a implantação dos ciclos. Mais recentemente, de out/07 a jul/08, foi ministrado o curso "Avaliação dos processos de aprendizagem dos estudantes", abordando: avaliação formativo-reguladora, avaliação das aprendizagens por áreas de conhecimento e registros/conselho de ciclos; Carga horária 100 h/a (16 h/a presenciais); Formadores: Professores Doutores da UFPE; Público: 2.283 professores e 250 coordenadores. Além disso, o tema foi objeto de formação de gestores (jul./08) e de set. a Nov./08 foi abordado com coordenadores e professores, abrangendo: Provinha Brasil; Indicadores de ensino e aprendizagem por disciplina (RECIFE, 2009, p. 3).

Conforme citado acima, a secretaria realizou um seminário com duração de nove meses, entre os anos de 2007 e 2008, que abordou especificamente o tema avaliação dos alunos - "Avaliação dos Processos de Aprendizagem dos Estudantes" (fls. 376, 406 e 412).



Esta formação foi oferecida aos coordenadores e a todos os professores do 1º e 2º ciclos do ensino fundamental. De acordo com a memória da formação (fls. 376), ao final do seminário, foi aplicada uma avaliação junto aos participantes. Nos resultados (fls. 397), foram propostos alguns temas para futuras formações: fundamentos do ensino em ciclos de aprendizagem; ampliação dos estudos sobre instrumentos, formas de avaliar e registros da trajetória dos estudantes, considerando que vão além do Diário de Classe; e relacionar a avaliação (objetivos, instrumentos e registros) às intencionalidades ou metas pedagógicas, isto é, ao planejamento. O documento menciona, ainda, que a temática avaliação se constitui em demanda sempre presente nas proposições dos(as) professores(as) (fls. 397).

A formação, mencionada pelo Plano de Ação (fls. 109), que ocorreu em julho de 2008 para os gestores, fez parte da formação citada acima. Com uma carga horária de 4 horas, os gestores foram capacitados sobre os pressupostos teóricos que norteiam a avaliação formativa na perspectiva dos ciclos de aprendizagem (fls. 402).

Outra formação citada no Plano de Ação (fls. 109) denominou-se "Subsídios para reflexão sobre indicadores de ensino-aprendizagem nos anos iniciais do Ensino Fundamental" (fls. 412) e foi realizado de setembro a novembro de 2008. O público-alvo foram os coordenadores pedagógicos, os componentes da equipe de acompanhamento pedagógico e os professores do 1º e 2º ciclos. Embora não se tenha tratado especificamente sobre a avaliação dos estudantes realizada pelo professor - problema que ensejou a recomendação em tela - a formação abordou os temas: Provinha Brasil e indicadores de ensino e aprendizagem.

Durante a realização deste primeiro monitoramento, por meio do Ofício TC/CCE/GEAP n° 02/2010 (fls. 57), foi solicitada a relação dos cursos ministrados, desde a época da auditoria até o momento, em que o tema "avaliação de alunos" foi abordado. Em resposta, a SEEL, além de entregar os documentos referentes às formações já mencionadas no Plano de Ação (fls. 109), também forneceu *folders* de três seminários:

- I Seminário de Pesquisadores da Rede Municipal do Recife (fls. 461): realizado em setembro de 2007, o seminário apresentou em sua programação um espaço para discussão da "Avaliação da Educação Básica: políticas e práticas";
- II Seminário de Pesquisadores da Rede Municipal do Recife (fls. 462): realizado em agosto de 2008, o seminário abrangeu o tema "Processos de Avaliação nos Ciclos de Aprendizagem";
- I Seminário de Avaliação da Rede Municipal do Recife (fls. 375): ocorrido em junho de 2010, o seminário promoveu oficinas temáticas, entre elas, uma oficina destinada a discutir o tema "Avaliação Educacional".

Além dos cursos citados anteriormente, foram realizadas duas formações para professores recém-contratados que ingressaram na rede (fls. 406 e 463). Uma foi realizada em janeiro de 2009, e destinou-se aos professores nomeados em dezembro de 2008. A outra foi realizada entre dezembro de 2009 e janeiro de 2010 e teve como público-alvo os professores contratados em 2009. Ambas as formações contemplaram o tema "Avaliação no Sistema de Ensino Organizado em Ciclos de Aprendizagem".

Pelo exposto, a recomendação de introduzir o tema avaliação dos alunos nas formações continuadas pode ser considerada **implementada**. Ressalta-se, porém, que esta recomendação deverá ser acompanhada a cada monitoramento, com o fim de verificar a continuidade das ações da SEEL.



O setor responsável pela implementação desta recomendação é DIRE.

### **Considerações sobre o Achado: A avaliação dos alunos realizada pelos professores não tem conseguido retratar o nível de aprendizado dos mesmos.**

A DGAE realizou o I Seminário de Avaliação da Rede Municipal de Recife (fls. 489) com o objetivo de redefinir as práticas avaliativas e pretende realizar outros seminários para dar continuidade às reflexões iniciadas neste primeiro seminário. O relatório, que registrou os resultados, análises e reflexões das avaliações realizadas pelos participantes durante o Seminário (fls. 492, verso), mencionou as seguintes proposições:

- A comunidade escolar (professor, coordenador pedagógico, direção escolar) elabore instrumentos de avaliação a partir de sua realidade;
- Definir na Rede Municipal de Ensino o perfil de entrada e saída para todos os níveis e modalidades de ensino de todas as disciplinas, bem como conteúdos e competências;
- Avaliar e reavaliar o Sistema de Ciclos adotado pela SEEL;
- [...]
- Avaliação somativa ao longo do ano, por meio de provas, observações e registros do desempenho dos alunos;
- Elaborar avaliações a partir da construção de uma matriz de referência em todos os níveis e modalidades de ensino (RECIFE, 2010, p.15 e 16)

Por meio destes registros, percebe-se que as práticas avaliativas da rede encontram-se em fase de reavaliação. Além disso, através das respostas aos questionários enviados aos coordenadores, verificou-se que uma parte significativa das escolas ainda apresenta professores com dificuldades quanto à avaliação dos alunos. Na ocasião da visita *in loco* a algumas escolas neste monitoramento, os dirigentes também mencionaram as mesmas dificuldades. Ademais, o estudo para repensar as práticas avaliativas e o detalhamento do conceito “Competência em Construção” ainda se encontra em andamento. Sendo assim, verifica-se que não ocorreram mudanças significativas após a realização da auditoria, do que se conclui que o achado **não foi sanado**. Sugere-se que, no próximo monitoramento, seja realizada uma pesquisa junto aos professores, com o fim de verificar diretamente com eles o impacto das ações da Secretaria na resolução do achado de auditoria.

#### **4.2.2 Retenção dos alunos**

##### **Achado: Existência de diferentes níveis de aprendizado dos alunos numa mesma turma tem dificultado o cumprimento do conteúdo programático e o aprendizado dos alunos.**

Durante a realização da auditoria, foi observado que a existência de diversos níveis de aprendizado ou o baixo nível geral da turma eram um dos principais fatores para que o conteúdo programático não fosse cumprido por alguns professores.

Destaca-se que a Instrução Normativa nº 01/05 - DIRE/DIAE (fls. 497) prevê, no item 5, que "**competê à escola, apoiada pela Secretaria de Educação, Esporte e Lazer, garantir aos estudantes as condições necessárias para que as competências instituídas para cada ano de ciclo sejam construídas**" (RECIFE, 2005, p.3) (*grifos nossos*).

A grande disparidade no nível de aprendizado dos alunos em uma mesma turma prejudica tanto os alunos com dificuldade, pois a ampliação da defasagem real da turma



dificulta o avanço no aprendizado, como os alunos que já construíram as competências dos anos anteriores, pois estes alunos ficam revendo os mesmos assuntos sem que possam evoluir no seu aprendizado.

Esse cenário já havia sido identificado na pesquisa realizada pelo Grupo de Trabalho Avaliação dos Ciclos e nos Ciclos, criado pela SEEL em 2005 com o fim de subsidiar os encaminhamentos político-pedagógicos. A citada pesquisa revelou que 65 escolas (dentre 172 que responderam o questionário) identificaram como problema a progressão sem a construção das competências e apontava como proposição a retenção, no final de cada ano de ciclo, do estudante que não construiu as competências necessárias. (RECIFE, 2008, p. 90).

Entre os possíveis motivos apontados, à época da auditoria, para a existência de alunos com baixo nível de aprendizado para o ciclo correspondente estavam: a dificuldade dos professores para avaliar os alunos; a impossibilidade de retenção dos alunos com competência não construída ao final do 2º ciclo; e a divergência de entendimento dos professores quanto ao posicionamento da SEEL em relação à retenção.

Quanto a esses aspectos cabe esclarecer que, quando a SEEL adotou a organização do aprendizado em ciclos, a retenção dos alunos ficou restrita a dois momentos: ao final do 1º e 3º ciclos (séries 1.3 e 3.2, respectivamente, que correspondem às antigas 2ª e 6ª séries), à exceção da retenção por falta que é possível em qualquer etapa (Quadro 1).

Sendo assim, entre o fim do 1º ciclo e o fim do 3º ciclo existem quatro anos em que o aluno pode estudar e progredir mesmo que não tenha adquirido as competências previstas para cada ano de ciclo. Visando impedir que este cenário ocorra e, conseqüentemente, garantir que os alunos adquiram as competências necessárias em cada ciclo, o sistema prevê para os alunos que apresentem dificuldades de aprendizagem aulas de reforço em espaços complementares para que desenvolvam todas as competências de forma a não se estabelecer um desnível que comprometa o seu aprendizado e o da turma ao longo do ciclo. Entretanto, conforme será abordado no item 4.4.1. deste relatório, a SEEL não tem garantido aos alunos um reforço escolar eficiente nos espaços complementares de aprendizagem.

Além disso, a Instrução Normativa nº 01/05 - DIRE/DIAE (fls. 497) determina, no item 5 alínea "c", que "a retenção relativa à aprendizagem **só** poderá ocorrer no 3º ano do 1º ciclo, **no caso do aluno que chegou ao final desses ciclos em demonstrar apropriação do sistema de escrita alfabética**" (RECIFE, 2005, p. 3) (*grifos nossos*). Ou seja, se o aluno não tiver construído outras competências instituídas para o referido ciclo/ano que não interfiram na apropriação do sistema de escrita alfabética, ele poderá ser progredido.

Quadro 1 – Retenção no sistema de ciclos

Ciclo	Ano	Antiga nomenclatura	Retenção
1º	1º	Alfabetização	Apenas por inobservância da frequência mínima.
	2º	1ª série	Apenas por inobservância da frequência mínima.
	3º	2ª série	É possível a retenção relativa à aprendizagem no caso do aluno que chegou ao final desse ciclo sem demonstrar apropriação do sistema de escrita alfabética.
2º	1º	3ª série	Apenas por inobservância da frequência mínima.
	2º	4ª série	Apenas por inobservância da frequência mínima.
3º	1º	5ª série	Apenas por inobservância da frequência mínima.
	2º	6ª série	É possível a retenção relativa à aprendizagem



			<b>quando o aluno não tiver construído as competências instituídas para o referido ciclo/ano ou módulo.</b>
4º	1º	7ª série	Apenas por inobservância da frequência mínima.
	2º	8ª série	Apenas por inobservância da frequência mínima.

Fonte: Instrução Normativa Nº 01/05 – DIRE/DIAE, adaptado pela equipe.

**Recomendação: Aplicar avaliação padronizada ao final de cada ciclo, a exemplo do Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMAR), a fim de que seja monitorado o desenvolvimento dos alunos e a existência de alunos que não foram retidos apesar de não terem construído as competências.**

De acordo com o Plano de Ação (fls. 109), a Secretaria realizou, em 2009, a avaliação do SMAR no 2º ano do 2º ciclo, que representa o ano final deste ciclo, em consonância com a recomendação desta Corte de Contas. Entretanto, salientou que "a avaliação no final de cada ciclo é de responsabilidade da unidade escolar, sendo fruto da avaliação processual e dos produtos finais dos resultados das aprendizagens" (RECIFE, 2009, p. 6).

Durante a realização deste primeiro monitoramento, a DGAE informou que a Secretaria decidiu por realizar a avaliação do SMAR apenas nos anos em que não há avaliação em larga escala de nível federal – Prova Brasil/SAEB – e estadual – Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (SAEPE). Ou seja, a partir deste ano, o SMAR passará a avaliar os seguintes anos: 1º ano do 2º ciclo, 1º e 2º anos do 3º ciclo, 1º ano do 4º ciclo e os módulos II e IV de Educação de Jovens e Adultos (EJA). O ano final do 1º ciclo (3.1), que é avaliado pelo SAEPE, e o ano final do 2º ciclo (2.2), que é avaliado pela Prova Brasil/SAEB, não serão avaliados pelo SMAR.

A DGAE salientou, ainda, que o SMAR constitui-se em uma avaliação de rede escolar, que corresponde a um "processo de larga escala de análise de indicadores do desempenho escolar, profissional e social de instituições educacionais, agrupadas numa determinada organização administrativa" (RECIFE, 2009, p. 9)<sup>12</sup> (fls. 79). O sistema "tem como objetivo a avaliação da instituição escolar (e não do aluno)" (RECIFE, 2009, p. 9)<sup>13</sup> (fls. 79). Sendo assim, mesmo que fosse aplicado o SMAR no ano final de cada ciclo, não seria possível monitorar o desenvolvimento individual de cada aluno a partir de seus resultados.

Cabe destacar que a recomendação exarada por este Tribunal não impõe que seja realizado o SMAR ao final de cada ciclo, mas que seja aplicada uma avaliação padronizada, seja o SMAR ou outra avaliação, a fim de que seja monitorado o desenvolvimento dos alunos e a existência de alunos que não foram retidos, apesar de não terem construído as competências. O foco, portanto, está no acompanhamento do desenvolvimento das competências dos alunos, com o fim de assegurar que eles não sejam progredidos sem que as competências requeridas para cada ano/ciclo tenham sido construídas.

Ressalta-se a experiência exitosa socializada pela Escola Maurício de Nassau no Fórum de Educação Municipal do Recife<sup>14</sup> (fls. 499). A escola obteve a segunda maior nota no Ideb 2009 (média 5,5) e, por isso, foi convidada pela Secretaria para apresentar suas práticas pedagógicas às demais escolas. Dentre as práticas, a escola mencionou que realiza

<sup>12</sup>RECIFE. Avaliação de Leitura e Produção de Texto. Relatório Pedagógico. SMAR 2009.

<sup>13</sup>RECIFE. Avaliação de Leitura e Produção de Texto. Relatório Pedagógico. SMAR 2009.

<sup>14</sup>IDEB: Seus resultados e os impactos na organização escolar. Realizado nos dias 26 e 27/07/2010.



avaliações periódicas com os alunos. Estas avaliações não têm efeito para retenção ou progressão do aluno, mas funcionam como instrumento de acompanhamento do desempenho do aluno para o professor. Desta forma, o professor pode identificar as dificuldades dos alunos e trabalhar em cima delas.

Se esta prática avaliativa for disseminada em toda a rede municipal de forma que seja possível à Secretaria verificar ao final de cada ano os alunos que estão sendo progredidos sem que tenham construído as competências esperadas para o ano correspondente, a recomendação em tela poderá ser atendida.

Portanto, a recomendação encontra-se ***não implementada***.

O setor responsável pela implementação desta recomendação é a DGAE.

**Recomendação: Realizar estudo sobre a pertinência de reter os alunos com competências não construídas também ao final do 2º ciclo.**

Em seu Plano de Ação (fls. 109), a Secretaria informou que:

Realizar estudo para adotar a retenção de alunos no final do 2º ciclo é tema a ser tratado no coletivo da SEEL, considerando que não podemos justificar a passagem do estudante para o ciclo seguinte sem as competências mínimas necessárias que lhe dê condições de prosseguir os estudos e, ao mesmo tempo, criar apoio que o faça superar as dificuldades no processo, conforme os princípios do ensino organizado em ciclos de aprendizagem.

O tema será objeto de estudo/discussão no contexto da revisão da Proposta Pedagógica, já referida. (RECIFE, 2009, p. 6) (*grifos nossos*)

A partir da análise da ação proposta no Plano, pode-se observar que a Secretaria concorda que não é possível progredir o aluno para o ciclo seguinte sem as competências mínimas necessárias. Sendo assim, afirma que o tema está em discussão no coletivo da SEEL no contexto da revisão da Proposta Pedagógica da rede.

Durante entrevista realizada na ocasião deste primeiro monitoramento, a DGAE mencionou, também, a realização do I Seminário de Avaliação da Rede Municipal do Recife (fls. 375), realizado no dia 16/06/2010. Neste seminário, ocorreram quatro oficinas temáticas - Proposta Pedagógica, Formação Continuada, Avaliação Educacional e Gestão Educacional e Acompanhamento - que resultaram na criação de grupos de trabalho que procederão à revisão da instrução normativa de avaliação e dos diários de classe, entre outras atividades.

O relatório da Secretaria, que registrou os resultados, análises e reflexões das avaliações realizadas pelos participantes durante o supracitado Seminário (fls. 489), mencionou dentre as proposições da oficina “Proposta Pedagógica” avaliar e reavaliar o Sistema de Ciclos adotado pela SEEL (RECIFE, 2010, p.15).

A DGAE informou, também, que ocorrerá outro seminário para dar continuidade às discussões referentes ao processo de avaliação na rede.

Tendo em vista que a Proposta Pedagógica ainda está em fase de discussão e que o estudo sobre a pertinência de reter os alunos com competências não construídas também ao final do 2º ciclo está sendo discutido pela SEEL, inclusive através de seminários deliberativos, conclui-se que a recomendação encontra-se em ***fase inicial de implementação***.



Os setores responsáveis pela implementação desta recomendação são a DIRE e a DGAE.

**Recomendação: Adotar a retenção ao final do 2º ciclo, caso o estudo se mostre favorável.**

A implementação desta recomendação depende do resultado do estudo citado na recomendação anterior. Sendo assim, tendo em vista que o estudo para analisar a pertinência de reter os alunos ao final do 2º ciclo ainda não foi concluído, depreende-se que a recomendação encontra-se **não implementada**.

Os setores responsáveis pela implementação desta recomendação são a DIRE e a DGAE.

**Considerações sobre o Achado: Existência de diferentes níveis de aprendizado dos alunos numa mesma turma tem dificultado o cumprimento do conteúdo programático e o aprendizado dos alunos.**

O Sistema de Monitoramento e Avaliação de Rede (SMAR) da Secretaria de Educação, Esporte e Lazer da Prefeitura do Recife, avaliou, em 2009, os alunos do 2º ano do 2º ciclo (antiga 4ª série). O Relatório Pedagógico, que relatou a análise dos resultados da avaliação de leitura e produção de texto (fls. 79), demonstrou preocupação acerca dos níveis de aprendizagem dos estudantes da Rede Escolar do Recife, e mencionou que os alunos não apresentam as competências esperadas para o ano/ciclo em que se encontram, *in verbis*:

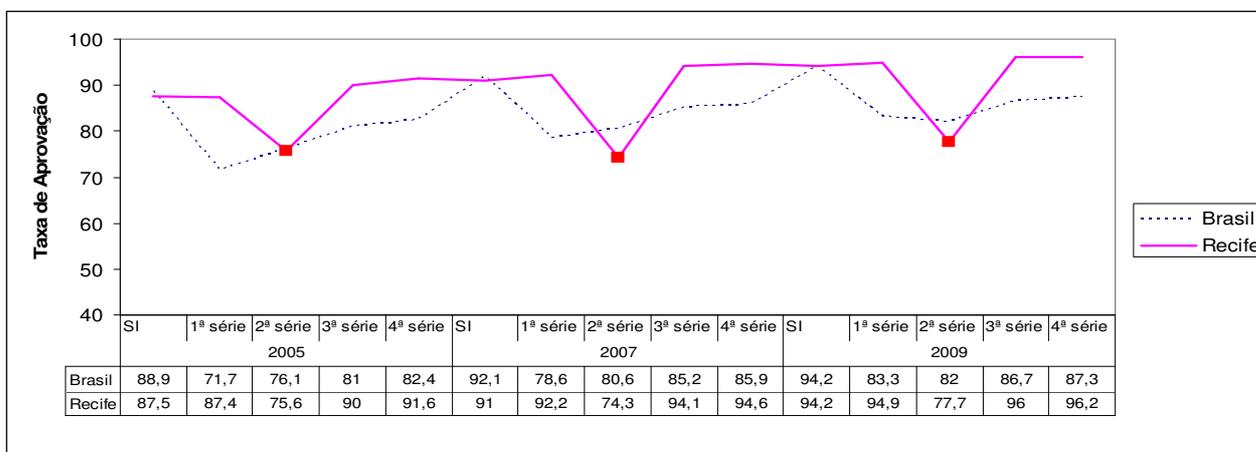
Diante do exposto, tanto os dados do 2.2, quanto os dados do 4.2 nos revelam que os alunos demonstram domínio insuficiente ou parcial dos conteúdos, competências e habilidades esperadas para o ano/ciclo em que se encontram (BESERRA, 2009, p. 77)

Além disso, uma análise realizada nas taxas de aprovação dos alunos do 1º ano do 1º ciclo (SI – série inicial – antiga alfabetização) ao 2º ano do 2º ciclo (antiga 4ª série) da rede municipal do Recife demonstra uma queda na taxa de aprovação do 3º ano do 1º ciclo (antiga 2ª série) em relação aos demais anos. Tendo em vista que os alunos apenas podem ser retidos por desempenho aquém do esperado no 3º ano do 1º ciclo (antiga 2ª série), pode-se perceber que a taxa de aprovação neste ano (75,6% em 2005, 74,3% em 2007 e 77,7% em 2009) é inferior aos demais anos, que, na maioria das vezes, ultrapassa a casa dos 90% de aprovação, conforme Gráfico 6.

Ademais, observa-se que, em todas as séries, a taxa de aprovação da rede municipal do Recife é superior à média de taxa de aprovação nacional, à exceção da taxa de aprovação dos alunos do 3º ano do 1º ciclo (antiga 2ª série). Do que se pode concluir que, nos demais anos, há alunos que estão sendo aprovados sem que tenham alcançado as competências exigidas para o seu ano/ciclo.



Gráfico 6 – Taxa de aprovação da rede municipal do Recife e do Brasil em 2005, 2007 e 2009 das séries iniciais do ensino fundamental



Fonte: INEP/MEC. Ideb 2005, 2007 e 2009.

Pelo exposto acima e ao longo da análise da implementação das recomendações, observou-se que, no momento do monitoramento, alguns dos motivos apontados para a existência de diversos níveis de aprendizado ou o baixo nível geral da turma permanecem. Ainda há dificuldade dos professores para avaliar os alunos, assim como questionamentos quanto ao processo avaliativo adotado pela rede. O estudo para verificar a possibilidade de adotar a retenção ao final do 2º ciclo para os alunos que não construíram as competências instituídas para o ciclo ainda se encontra em andamento. Desta forma, pode-se concluir que o achado *não foi sanado*. Recomenda-se que, na execução do próximo monitoramento, seja realizada pesquisa junto aos professores a fim de verificar a percepção destes quanto à existência de diferentes níveis de aprendizagem dos alunos numa mesma turma.

### 4.3 Formação continuada dos professores

A formação continuada dos professores foi apontada como um fator que contribui positivamente para a implantação do sistema de ciclos, uma vez que possibilita o desenvolvimento de novas habilidades (EDUCAÇÃO, 2003).

As formações continuadas realizadas pela SEEL da Prefeitura da Cidade do Recife são efetuadas sob dois tipos, conforme descrição do Ofício nº 83/2010 – DGEFD/SEEL (fls. 74):

- Formação continuada em rede: são destinadas a todos os professores, coordenadores pedagógicos e equipe técnica pedagógica, de modo uniforme, ou seja, todos os participantes têm acesso ao mesmo conteúdo e carga horária destinada.
- Formação continuada em Serviço: o planejamento e a execução são realizados por escola, com carga horária de duas (02) horas semanais, têm como objetivo atender as especificidades de cada unidade de ensino em relação às necessidades específicas dos professores, refletidas pelas dificuldades dos alunos, e, é ministrada pelos coordenadores pedagógicos, sob orientação da Gerência de 1º e 2º Ciclos de Aprendizagem e Diretoria Geral de Ensino e Formação Docente. (sic)

Desta forma, é necessário que especialmente a formação em serviço, entendida como aquela que é realizada diretamente na escola<sup>15</sup>, aconteça com regularidade a fim de que os

<sup>15</sup> Candau (1996) é a pesquisadora brasileira que dá destaque à Formação Continuada de Professores considerando a escola como espaço de formação em serviço. CANDAU, Vera Maria Ferrão. Formação



professores tenham suas necessidades atendidas para que haja uma maior eficácia no processo ensino-aprendizagem dos alunos.

Como procedimentos, foram realizadas entrevistas com a Gerência de 1º e 2º Ciclos e a DIRE, solicitados documentos através de ofício, feitas visitas exploratórias em algumas escolas da rede e aplicados questionários com coordenadores pedagógicos.

A análise dos documentos coletados na SEEL, assim como das respostas das entrevistas realizadas com o público alvo desse processo – professores, diretores e coordenadores pedagógicos – demonstraram que as formações continuadas não estão ocorrendo de forma sistemática e equânime.

A Prefeitura da Cidade do Recife adotou, desde 2001, o sistema de ciclos de aprendizagem. A Diretoria Geral de Ensino da Prefeitura do Recife, através de diagnóstico realizado com os professores da rede acerca desse sistema, identificou a necessidade de acompanhamento pedagógico ao professorado.

Em cada achado, bem como suas respectivas recomendações, são tecidas considerações acerca das constatações encontradas. Seguem as situações encontradas:

#### 4.3.1 Formação continuada para todos os professores da rede

**Achado: A SEEL não está disponibilizando uniformemente e equitativamente a possibilidade de formação a todos os professores da rede.**

À época da auditoria, foi verificado que a SEEL não estava disponibilizando uniformemente e equitativamente a possibilidade de formação a todos os professores da rede, devido a não ocorrência em todos os turnos de capacitações em serviço, bem como existiam escolas nas quais não havia formação continuada em nenhum horário.

Em 24 de abril de 2008, foi publicada a Instrução Normativa nº 05/2007 da SEEL, onde trata da competência do coordenador pedagógico para a orientação pedagógica dos professores, bem como da sua responsabilização pela capacitação realizada diretamente nas escolas, conforme pode ser examinado no seu artigo 3º, alínea “e”, descrito a seguir:

Art. 3º. As atribuições do professor na função Técnico-Pedagógica direcionada à Coordenação Pedagógica na Rede Municipal de Ensino ficam assim definidas:

...

e) Orientar pedagogicamente os professores, organizando atividades de formação continuada e socialização de experiências na Unidade Educacional.

---

Continuada de Professores: tendências atuais. In: Reali, A.M. e Mizukami, M. da G. (Org.). Formação de professores: tendências atuais. S. Carlos, SP, 1996.

Kramer (1989, p.197) afirma que há que se ter em vista que a formação do professor que está em serviço é feita na escola e a ela devem estar voltadas as demais instâncias, a fim de que se fortaleçam os professores em termos teórico-práticos, possibilitando-lhes uma reflexão constante sobre sua atuação e os problemas enfrentados e uma instrumentalização naqueles conhecimentos imprescindíveis ao redimensionamento da sua prática. KRAMER, Sônia. Melhoria da qualidade do ensino: o desafio da formação de professores em serviço, REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS PEDAGÓGICOS, nº70/165, MEC-INEP, Brasília, 1989.



Portanto, um ponto fundamental é quanto à existência de coordenador pedagógico em todos os turnos de aula. No entanto, nem todas as escolas têm o direito de contar nos seus quadros com coordenadores pedagógicos em todos os turnos, atualmente, como se observa na citada Instrução Normativa nº 05/2007 da SEEL, no seu artigo 4º, inciso I, conforme se verifica a seguir:

Art. 4º. Os professores em função Técnico-Pedagógica direcionada à Coordenação Pedagógica atenderão às demandas das Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino, de acordo com os seguintes critérios:

I - Unidades de Educação Infantil e Ensino Fundamental I que apresentem um número inferior a 300 estudantes, fica estabelecido o atendimento diário da Coordenação Pedagógica em um dos turnos diurnos.

A seguir, são tecidas considerações sobre as recomendações, e respectivo achado.

**Recomendação: Realizar levantamento das escolas onde não estão sendo disponibilizados para todos os professores de 1º e 2º ciclos formações continuadas, bem como das causas dessa carência.**

A ação/atividade prevista no plano de ação proposto pela SEEL para esta recomendação foi a contratação de coordenadores conforme as necessidades e disponibilidades da Secretaria, indicado como prazo para implementação o período 2009 a2012.

A partir das entrevistas realizadas com técnicos da Gerência de 1º e 2º ciclos, foi verificado que não há um documento formal que contenha o levantamento das escolas onde não estão sendo disponibilizadas as formações continuadas, bem como não foi apresentado o registro das causas dessa carência. Foi constatado também que não há controle pela Gerência de 1º e 2º ciclos das formações em serviço que ocorrem diretamente nas escolas. Como a gerência não acompanha esse tipo de formação, não é possível relacionar quais escolas a realizam ou não, assim como identificar as causas e dificuldades que impedem o aperfeiçoamento dos professores.

No que tange às formações em rede, foi constatado que as escolas são comunicadas dos cursos através de ofício protocolados, de ligações telefônicas ou pelo portal “gestor em rede”. Embora haja listas de frequências das capacitações realizadas, não há o levantamento das escolas que não enviaram participantes.

Portanto, a recomendação encontra-se ***não implementada***.

Os setores responsáveis pela implementação desta recomendação são GAB/SEEL e DIRE.

**Recomendação: Dar condições para que todos os professores participem das formações continuadas.**

No plano de ação, não foram previstas ações pelo gestor para essa recomendação.

Desde a época da auditoria em 2007, foram apontadas, em entrevistas realizadas com os professores, dificuldades nas formações continuadas, tais como: a falta de coordenadores pedagógicos em algumas escolas ou a existência destes em apenas um dos turnos; a falta de



professores ou estagiários para substituir os professores que participassem nos dias em que houvesse formações continuadas.

A Gerência de 1º e 2º ciclos, durante as reuniões, explicou que a função técnico-pedagógica (direcionada à coordenação pedagógica) é ocupada por professores mais experientes. Desse modo, é necessário que o total de contratações de professores observe sempre a soma das vagas para professores e coordenadores a fim de que as carências sejam supridas.

Por meio da Tabela 13, enviada pela Gerência de 1º e 2º ciclos, pode-se observar que o número de turnos sem coordenadores vem aumentando desde 2008, o que compromete as formações em serviço realizadas nas escolas pelos coordenadores.

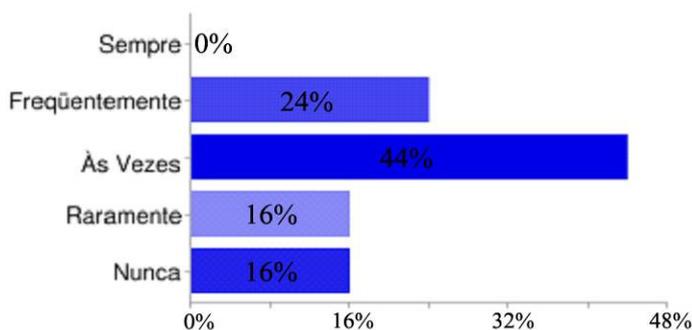
Tabela 13 – Evolução dos turnos das escolas sem coordenador

RPA	Manhã e Tarde			Manhã			Tarde			Total		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
1	-	1	2	4	5	4	1	2	1	5	8	7
2	-	1	3	12	14	15	4	9	8	16	24	26
3	3	3	7	13	17	21	6	7	21	22	27	49
4	1	1	1	5	5	5	2	2	4	8	8	10
5	1	1	1	8	8	13	5	7	6	14	16	20
6	6	8	13	22	26	30	12	21	27	40	55	70
<b>TOTAL</b>	<b>11</b>	<b>15</b>	<b>27</b>	<b>64</b>	<b>75</b>	<b>88</b>	<b>30</b>	<b>48</b>	<b>67</b>	<b>105</b>	<b>138</b>	<b>182</b>

Fonte: Gerência de 1º e 2º Ciclos - adaptado pela equipe de Nº de Escolas por RPA/Turno sem apoio de Coordenador pedagógico (fls.500).

Quanto à falta de professores ou estagiários para substituir os professores durante as formações, verificou-se, através da pesquisa feita com 25 coordenadores pedagógicos, que não há uma regularidade no envio de estagiários para fazer as substituições, conforme Gráfico 7 abaixo:

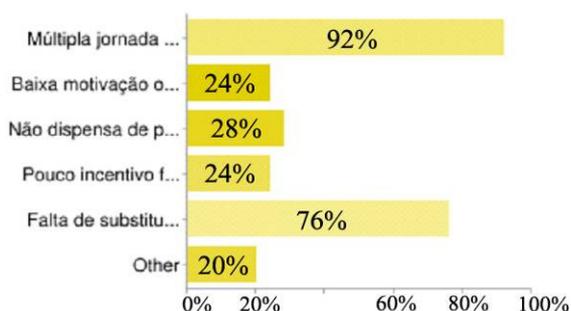
Gráfico 7 – Estagiários enviados para a escola a fim de substituir os professores durante as formações continuadas



Quanto aos motivos que dificultam ou dificultaram a participação dos professores da escola nas formações continuadas oferecidas, a falta de substituto (professor ou estagiário) e a múltipla jornada de trabalho foram os itens de maior destaque, de acordo com o Gráfico 8 abaixo:



Gráfico 8 – Motivos que dificultam ou dificultaram a participação dos professores da escola nas formações continuadas oferecidas



Devido às dificuldades de que todos os professores participem das formações continuadas, especialmente as formações em serviço, a recomendação encontra-se **não implementada**.

O setor responsável pela implementação desta recomendação é a DIRE.

### **Considerações sobre o Achado: A SEEL não está disponibilizando uniformemente e equitativamente a possibilidade de formação a todos os professores da rede.**

As respostas da pesquisa, feita através de questionário, com coordenadores, além da visita exploratória realizada em algumas escolas (com gestor escolar, vice-gestor, coordenador), evidenciaram que as formações que ocorrem diretamente na escola não estão ocorrendo em todos os turnos, existindo escolas em que não há formação continuada em nenhum horário.

Nas visitas às escolas, foi informado que não tem sido possível realizar as formações em serviço, pois não há disponibilidade de carga horária, tendo em vista obrigatoriedade do cumprimento dos 200 dias letivos, previsto no calendário anual. As formações em rede são mais viáveis, visto que já constam no referido calendário.

Desde a época da auditoria em 2007, foram apontadas, em entrevistas realizadas com os professores, dificuldades nas formações continuadas, como: a falta de coordenadores pedagógicos em algumas escolas ou a existência destes em apenas um dos turnos; a falta de professores ou estagiários para substituir os professores que participassem nos dias em que houvesse formações continuadas.

As informações identificadas neste monitoramento e os documentos coletados evidenciam que essas dificuldades não foram superadas. A carência de coordenadores vem aumentando desde 2008, conforme foi demonstrado na Tabela 13 deste relatório.

Outro aspecto importante é quanto à existência de coordenador pedagógico em todos os turnos de aula. Foi verificado que, na Instrução Normativa nº 05/2007 da SEEL, publicada em 24 de abril de 2008, há um dispositivo que contribui para a inexistência de coordenador em um ou mais turnos das escolas da rede, conforme se verifica a seguir:

Art. 4º. Os professores em função Técnico-Pedagógica direcionada à Coordenação Pedagógica atenderão às demandas das Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino, de acordo com os seguintes critérios:



I - Unidades de Educação Infantil e Ensino Fundamental I que apresentem um número inferior a 300 estudantes, fica estabelecido o atendimento diário da Coordenação Pedagógica em um dos turnos diurnos.

Após levantamento realizado a partir da relação de dados preliminares de matrícula de 2010, fornecido pela SEEL (Anexo 1), constatou-se que 55 escolas estão enquadradas no referido dispositivo legal (escolas com menos de 300 alunos), representando 24,44% do total de escolas da rede, conforme Tabela 14 a seguir.

Tabela 14 – Quantitativo de escolas com menos de 300 alunos, cuja presença do coordenador se restringe a um turno

RPA	Total
RPA - 01	3
RPA - 02	13
RPA - 03	11
RPA - 04	5
RPA - 05	6
RPA - 06	17

Fonte: SEEL– DGAE/ Gerência de Estatística, Avaliação e Pesquisas – Dados Preliminares 2010(fls. 501 a 527)

Conforme exposto anteriormente, na Instrução Normativa nº 05/2007 da SEEL, em seu artigo 3º, alínea “e”, o coordenador pedagógico possui, como uma das atribuições, a responsabilidade pela capacitação realizada diretamente nas escolas. Entretanto, verifica-se que algumas escolas não têm direito a mais de um coordenador, conforme artigo 4º, inc. I da referida instrução normativa, e sendo constatado na Tabela 14 acima. Como consequência, se a escola não dispõe deste profissional em todos os turnos, a formação dos professores, fica prejudicada.

Ademais, a não disponibilização de coordenadores pedagógicos e estagiários a todas as turmas impede alguns docentes de receberem formação, o que significa a não promoção de equidade de acesso a todos os profissionais da rede municipal. Como consequência, os alunos das respectivas escolas não estão tendo a oportunidade de contar com professores mais capacitados para atuarem de acordo com a proposta pedagógica da Cidade do Recife.

Por conseguinte, o achado encontra-se *não sanado*.

#### 4.3.2 Carga horária anual e regularidade dos encontros

**Achado: A formação continuada que acontece diretamente nas escolas (em serviço) não está obedecendo ao inicialmente planejado quanto à carga horária anual e à regularidade dos encontros.**

À época da auditoria, foi observado que a formação continuada que acontecia diretamente nas escolas não estava obedecendo ao inicialmente planejado quanto à carga horária anual e a regularidade dos encontros, e que o número de encontros de formação continuada em serviço tinha sido bem inferior ao planejado. Os motivos apurados à época da auditoria foram: a dificuldade da disponibilidade dos coordenadores para ministrarem as formações em cumprimento do cronograma agendado, além de demandas extras, como reuniões na SEEL; a insuficiência no quantitativo de estagiários, disponibilizado para a substituição dos professores nos dias em que estes participam de formação continuada, as



faltas recorrentes de alguns estagiários, e a não qualificação destes para conduzir os trabalhos sem prejuízo para os alunos.

Atualmente, o planejamento das formações em serviço é descentralizado em cada escola, ficando sob responsabilidade dos respectivos coordenadores pedagógicos, variando em conteúdo e carga horária de escola para escola. Ademais, não há uma obrigatoriedade de envio para a DIRE ou para a Gerência de 1º e 2º Ciclos, por parte das escolas, do planejamento e da execução das formações em serviço.

Adiante, estão detalhadas as considerações sobre o planejamento versus a execução das formações continuadas no tocante à carga horária e à regularidade das formações continuadas em serviço.

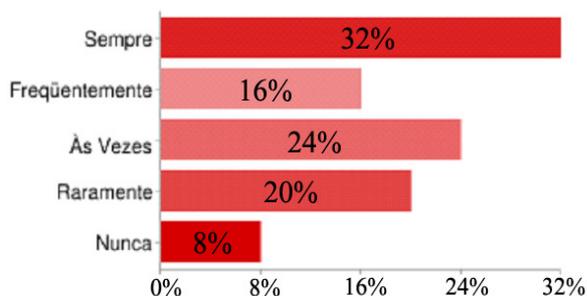
**Recomendação: Dar condições para que as formações continuadas obedeam ao planejamento quanto à carga horária anual e à regularidade dos encontros sem que haja prejuízo para o andamento e a qualidade das aulas.**

As ações/atividades previstas no plano de ação proposto pela SEEL para esta recomendação foram que as formações continuadas obedecerão a planejamento e regularidade dos encontros conforme revisão da proposta pedagógica e estruturação do Centro de Formação Paulo Freire, previsto para implementação em 2009.

O Centro de Formação Paulo Freire foi inaugurado em junho de 2010, não tendo ocorrido a sua estruturação em 2009. De acordo com entrevista com a Gerência de 1º e 2º Ciclos, ainda não foi feita a revisão da proposta pedagógica.

A formação em serviço, entendida como aquela que é realizada diretamente na escola, não vem acontecendo com regularidade. Através das visitas exploratórias realizadas em algumas escolas, observou-se que o planejamento anual dessas formações não é uma rotina. As respostas dos questionários aplicados com os coordenadores pedagógicos corroboraram essa percepção, com 52% da amostra pesquisada respondendo que não costuma efetuar um planejamento anual com frequência das formações continuadas em serviço (24% - às vezes; 20% - raramente; 8% - nunca), conforme se verifica no Gráfico 9 a seguir.

Gráfico 9 – A sua escola faz um planejamento anual das formações continuadas em serviço?



A Gerência de 1º e 2º Ciclos informou, nas entrevistas realizadas, que o planejamento das formações em serviço é descentralizado em cada escola, ficando sob responsabilidade dos respectivos coordenadores pedagógicos, variando em conteúdo e carga horária de escola para



escola. Informou ainda que não há uma obrigatoriedade de envio para a Gerência, por parte das escolas, do planejamento e da execução das formações em serviço.

Durante as entrevistas com a Gerência de 1º e 2º Ciclos, foram solicitados *in loco* os documentos referentes às formações em serviço, entretanto, foi informado que não havia arquivos dessas formações. Desta forma, a Gerência não tem como fazer o cotejo do planejado com o realizado, pois não dispõe dos controles necessários para esse acompanhamento. Portanto, a recomendação encontra-se ***não implementada***.

O setor responsável pela implementação desta recomendação é a DIRE.

**Considerações sobre o Achado: A formação continuada que acontece diretamente nas escolas não está obedecendo ao inicialmente planejado quanto à carga horária anual e a regularidade dos encontros.**

Não foi possível fazer um confronto das formações em serviço planejadas com as realizadas, tendo em vista não haver documentos com os registros das referidas formações.

Constatou-se, através da pesquisa feita com coordenadores pedagógicos e nas entrevistas com gestores escolares durante visita exploratória, que as formações realizadas diretamente nas escolas muitas vezes não acontecem, ou, quando ocorrem, são esporádicas, sem continuidade e sistematização. Dentre os motivos citados, destacam-se: indisponibilidade de carga horária, pois as escolas alegam que não podem descumprir o calendário anual, que determina 200 dias letivos/no tendo que suspender as aulas nos dias das formações; a ausência de coordenadores em todos os turnos; e não envio de estagiários para substituir os professores durante as formações.

Segundo a Gerência de 1º e 2º Ciclos, nos casos das escolas que não possuem coordenador pedagógico (lista anexa ao Ofício nº 83/2010, fls. 528), a formação em serviço é realizada pelos técnicos da gerência. Foi apresentada uma relação com formações continuadas em serviço e em rede realizadas em 2009 e 2010, conforme consta no Anexo 2.

No entanto, de acordo com a definição dada pela SEEL (Ofício nº 83/2010, fls. 74 e 528) sobre os tipos de formação continuada, verifica-se que apenas três atenderam ao conceito de formação em serviço:

- Oficina Pedagógica na E.M. Dois Rios – Alfabetizar Letrando (carga horária de 4 horas, em março de 2009), com oito professores;
- Formação em serviço na E.M. Poeta Paulo Bandeira da Cruz sobre Conselho de Ciclos (carga horária de 4 horas, em maio de 2009), com seis escolas da RPA 06;
- Orientação e acompanhamento do trabalho desenvolvido nas escolas sobre o tema proposto pelo MPT – Combate ao Trabalho Infantil, sem informação de quais escolas participaram.

De acordo com a Gerência de 1º e 2º ciclos, não existe uma obrigatoriedade de envio à DIRE, por parte das escolas, do planejamento das formações em serviço. Deste modo, sem um documento que permita o acompanhamento das formações planejadas, não há como a gerência dos ciclos identificar os problemas enfrentados pelas escolas para a realização dessas formações e buscar solucioná-los.



Com isso, o aperfeiçoamento e desenvolvimento profissional dos professores da rede e a consequente melhoria da qualidade do ensino fica prejudicada.

Portanto, o achado encontra-se *não sanado*.

#### **4.3.3 Mecanismos de controle da SEEL para monitorar as formações continuadas nas escolas**

**Achado: Os mecanismos de controle da SEEL são insuficientes para monitorar a realidade das formações continuadas nas escolas quanto à: carga horária, regularidade dos encontros e conteúdo ministrado.**

À época da auditoria, foi verificado que os mecanismos de controle da SEEL eram insuficientes para monitorar a realidade das formações continuadas nas escolas quanto à: carga horária, regularidade dos encontros e conteúdo ministrado. Pois foi detectado que não havia instrumentos de monitoramento para a formação continuada, dificultando a identificação de problemas e a disponibilização de ações reparadoras de forma tempestiva, dificultando, portanto, a avaliação dos resultados das formações.

Hoje em dia, não ocorre o monitoramento regularmente das formações em serviço por parte da DIRE ou para a Gerência de 1º e 2º Ciclos. Não sendo possível, assim, acompanhar a carga horária, o número de encontros e os conteúdos ministrados em cada curso, a fim de estabelecer ações corretivas que contribuam positivamente para a formação dos professores.

A seguir, estão tecidas considerações sobre os mecanismos de controle planejamento versus a execução das formações continuadas no tocante à carga horária e à regularidade das formações continuadas em serviço.

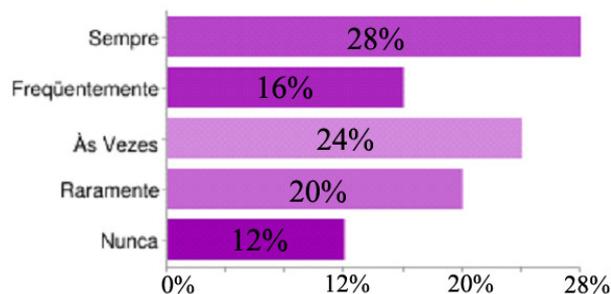
**Recomendação: Monitorar as formações continuadas realizadas em cada turno pelas escolas, a fim de que se possa ter um cenário sobre carga horária, regularidade dos encontros e conteúdos ministrados, disponibilizando ações reparadoras que evitem o prejuízo no processo de formação dos professores.**

No plano de ação, o gestor indicou a ação/atividade proposta para o achado referente ao item 4.3.2 para solucionar o achado relativo ao item 4.3.3, que foi “as formações continuadas obedecerão a planejamento e regularidade dos encontros conforme Revisão da Proposta e estruturação do Centro de Formação Paulo Freire, previsto para implementação ainda em 2009”. Portanto, não foram propostas novas ações/atividades para esta recomendação.

De acordo com a Gerência de 1º e 2º Ciclos, não existe uma obrigatoriedade de envio à Gerência, por parte das escolas, das formações em serviço realizadas. Não havendo essa exigência, as escolas não têm uma constância no envio dos documentos dessas formações, o que foi evidenciado através da pesquisa com coordenadores pedagógicos onde se verificou que 56% das escolas não enviam com frequência os controles das formações em serviço à DIRE (às vezes - 24%; raramente - 20%; nunca - 12%), conforme Gráfico 10:



Gráfico 10 – Envio dos controles (fichas de frequências e avaliações) das formações em serviço a DIRE



Nas entrevistas realizadas com os técnicos da Gerência de 1º e 2º Ciclos, foram solicitados os registros do acompanhamento das formações que acontecem nas escolas. Entretanto, foi informado que não há uma regularidade no acompanhamento dessas formações, acontecendo de modo pontual. Embora haja a visita de técnicos do NAR conforme citado no item 4.1.2 desse relatório, foi verificado que não há item sobre formação continuada no formulário de visita desses técnicos (fls. 149).

Deste modo, se o monitoramento não ocorre regularmente, e não sendo possível acompanhar a carga horária, o número de encontros e os conteúdos ministrados em cada curso, a fim de estabelecer ações corretivas que contribuam positivamente para a formação dos professores, infere-se que a recomendação encontra-se **não implementada**.

O setor responsável pela implementação desta recomendação é a DIRE.

**Recomendação: Promover a avaliação periódica da formação continuada objetivando aferir a percepção desta pelos professores.**

No plano de ação, o gestor indicou a ação/atividade proposta para o achado referente ao item 4.3.2 para solucionar o achado relativo ao item 4.3.3, que foi “as formações continuadas obedecerão a planejamento e regularidade dos encontros conforme Revisão da Proposta e estruturação do Centro de Formação Paulo Freire, previsto para implementação ainda em 2009”. Logo, não foram propostas novas ações/atividades para esta recomendação.

Verificou-se que, nas formações em rede, são preenchidas, pelos professores, fichas de avaliações dos cursos, onde é possível aferir suas percepções, assim como sugestões para outras formações. Essas fichas foram analisadas pela equipe de auditoria, juntamente com os relatórios de algumas formações onde constava uma síntese das avaliações e percepções dos professores, isto é, uma memória de avaliação dos cursos.

Ademais, foi declarado (fls. 547) que “as formações ocorridas são resultados da escuta dos professores regentes, coordenadores e dirigentes a qual visa contribuir para a reflexão da prática pedagógica e articulação de conhecimento, assim como dos registros das fichas de avaliações aplicadas nas formações” (*sic*).

Portanto, conclui-se que a recomendação encontra-se **implementada**.

O setor responsável pela implementação desta recomendação é a DIRE.



**Recomendação: Adequar o conteúdo das capacitações às necessidades apontadas pelos professores.**

O gestor não acrescentou ações/atividades para esta recomendação. Ele indicou a ação/atividade proposta para o achado referente ao item 4.3.2 para solucionar esse achado, a qual seja, “as formações continuadas obedecerão a planejamento e regularidade dos encontros conforme Revisão da Proposta e estruturação do Centro de Formação Paulo Freire, previsto para implementação ainda em 2009”.

Através da análise do relatório que continha a síntese das fichas avaliações das percepções dos professores quanto às formações continuadas, verificou-se que os professores fazem sugestões quanto a conteúdo de capacitações futuras (cujo exemplo de avaliação da percepção dos professores encontra-se às fls. 548). Foi descrito como é definido o conteúdo das capacitações (fls. 534). No entanto, não foi apresentado nenhum registro que faça a ligação entre as demandas apontadas pelos professores, quando das fichas de avaliações, com o planejamento dos cursos a serem oferecidos.

Desta forma, infere-se que a recomendação encontra-se *em fase inicial de implementação*.

O setor responsável pela implementação desta recomendação é a DIRE.

**Considerações sobre o Achado: Os mecanismos de controle da SEEL são insuficientes para monitorar a realidade das formações continuadas nas escolas quanto à: carga horária, regularidade dos encontros e conteúdo ministrado.**

Conforme foi exposto no item 4.3.2, não há controle (registros) das formações continuadas realizadas pelas escolas por parte da Gerência de 1º e 2 Ciclos, da DIRE ou da SEEL.

De acordo com a própria gerente, não existe uma obrigatoriedade de envio à Gerência de 1º e 2º Ciclos, por parte das escolas, das formações em serviço realizadas, configurando, assim, uma ausência de controle da Gerência 1º e 2º Ciclos, bem como da sua diretoria a que está subordinada – DIRE, no tocante às formações continuadas em serviço.

Portanto, o achado encontra-se *não sanado*.

#### **4.4 Outros pontos avaliados**

A seguir, são tecidas mais considerações sobre: o Projeto Movimento de Aprendizagens Interativas (Projeto Mais) como espaço complementar de aprendizagem, assim como programas que promovam uma aceleração na aprendizagem para alunos que necessitem; apoio pedagógico aos professores.



#### 4.4.1 O MAIS como espaço complementar de aprendizagem

**Achado: O Projeto MAIS não está conseguindo promover os espaços complementares de aprendizagem previstos pela SEEL como condição para que a organização da aprendizagem em ciclos seja efetiva.**

À época da auditoria, para que o aluno fosse alfabetizado, eram previstas ações complementares como o Projeto Movimento de Aprendizagens Interativas – Projeto Mais. No entanto, foi detectado que este não estava conseguindo promover os espaços complementares de aprendizagem previstos pela SEEL como condição para que a organização da aprendizagem em ciclos seja efetiva.

O Projeto Mais foi uma ação que pretendia, por meio de estagiários de Pedagogia, criar espaço permanente para formação continuada dos professores no cotidiano da escola. Dessa forma, de acordo com o planejamento, por duas horas quinzenais, os estagiários substituiriam os professores enquanto esses participariam das formações continuadas na própria escola, ministradas pelos coordenadores pedagógicos.

Outro objetivo do Projeto Mais era: “Contribuir mais diretamente na melhoria do desempenho dos estudantes, através de atendimento daqueles que se encontram com dificuldades de aprendizagem, com foco na alfabetização”. Quanto ao atendimento aos alunos com dificuldade de aprendizado, esse se daria durante o horário normal de aula durante algumas horas semanais, ocasião em que esses alunos seriam retirados de sala de aula para a realização de atividades com os estagiários.

Atualmente, o Projeto Mais praticamente caiu em desuso. Por outro lado, a Secretaria aderiu aos programas Se Liga e Acelera do Instituto Ayrton Senna.

Adiante, estão tecidas considerações sobre os espaços complementares de aprendizagem, bem como programas que promovam uma aceleração na aprendizagem para alunos que necessitem, além de uma exposição sobre o Projeto Mais.

**Recomendação: Criar mecanismos para que o conhecimento dos conteúdos programáticos não construídos, de todos os alunos da rede municipal, sejam trabalhados em espaços complementares às aulas regulares por profissionais capacitados.**

No plano de ação, não foram previstas ações pelo gestor para essa recomendação. Segundo ele, o apoio direto aos estudantes que ainda não estão alfabetizados e precisam de “reforço” é realizado por professoras alfabetizadoras da Rede Municipal de Ensino, em regime de acumulação (trabalham um segundo turno). Os estagiários de Pedagogia do Projeto MAIS são disponibilizados como apoio às escolas, uma a duas vezes por semana, com o objetivo de substituir os professores por duas horas para que possam realizar os estudos de Formação Continuada no cotidiano da escola. Uma segunda atividade do estagiário é apoiar as escolas em projetos de “reforço” para os estudantes em processo de alfabetização.

Algumas escolas da rede aderiram aos Programas Se Liga e Acelera. Esses programas fazem parte de convênio formado entre o governo e o Instituto Ayrton Senna. Os programas Se Liga e Acelera trabalham em parceria. O Acelera Brasil objetiva contribuir para que o aluno, em um ano, alcance o nível de conhecimento esperado para a primeira fase do Ensino Fundamental, de maneira que possa avançar em sua escolaridade. Alunos do Acelera Brasil



chegam a realizar duas séries em um ano letivo. O Se Liga tem foco na alfabetização buscando desenvolver a leitura e a escrita dos alunos para que possam frequentar o Acelera Brasil e, depois, retornar à rede regular.

O número de escolas que aderiram a esses programas ainda é pequeno, representando apenas 21,28 % com o Se Liga e 6,25% com o Acelera, num total de 48 e 14 escolas da rede, respectivamente, conforme se observa na Tabela 15.

Tabela 15 – Quantitativo de escolas por RPA que aderiram aos programas Se Liga e Acelera

RPA	SE LIGA	ACELERA
1	6	0
2	11	3
3	3	1
4	9	2
5	7	4
6	12	4
<b>TOTAL</b>	<b>48</b>	<b>14</b>

Fonte: Tabela Dados Preliminares de Matrícula da SEEL (fls. 501 a 527)

Em virtude de não haver uma prática de ações de reforço em espaços complementares de aprendizagem, bem como percentuais reduzidos de escolas que aderiram aos programas Se Liga e Acelera, conclui-se que a recomendação encontra-se em *fase inicial de implementação*.

O setor responsável pela implementação desta recomendação é a DIRE.

**Recomendação: Monitorar as ações de reforço escolar promovidas em espaços complementares, avaliando os resultados.**

Segundo o plano de ação em termos de ação/atividade proposto pela SEEL, o monitoramento e ajustes são realizados nos encontros de formação com os professores alfabetizadores e estagiários, bem como pela atuação dos coordenadores pedagógicos sob orientação da Gerência cuja previsão para implementação foi para 2009/2012.

As escolas que possuem os programas Se Liga e Acelera fazem avaliação periódica, pois o aluno participante, dependendo da avaliação do seu desempenho, pode progredir até dois anos na primeira fase do Ensino Fundamental.

Devido ao fato de não existir espaços complementares de aprendizagem, apenas programas como Se liga e Acelera, cujo número de escolas que aderiram ainda é pequeno, conforme relatado anteriormente, apesar de haver avaliação dos alunos em tais programas, constata-se que a recomendação encontra-se em *fase inicial de implementação*.

O setor responsável pela implementação desta recomendação é a DIRE.



**Recomendação: A partir dos monitoramentos, promover os ajustes necessários para que as ações de reforço escolar promovidas em espaços complementares sejam efetivas para a construção das competências.**

Segundo o plano de ação em termos de ação/atividade proposto pela SEEL, o monitoramento e ajustes são realizados nos encontros de formação com os professores alfabetizadores e estagiários, bem como pela atuação dos coordenadores pedagógicos sob orientação da Gerência cuja previsão para implementação foi para 2009/2012.

Não obstante o plano de ação contenha previsão de ajustes em encontros de formação, conforme mencionado anteriormente, não há ações de reforço escolar promovidas em espaços complementares de aprendizagem. Como os programas Se liga e Acelera estão implementados em algumas escolas, verifica-se que a recomendação se encontra em *fase inicial de implementação*.

O setor responsável pela implementação desta recomendação é a DIRE.

**Considerações sobre o Achado: O Projeto MAIS não está conseguindo promover os espaços complementares de aprendizagem previstos pela SEEL como condição para que a organização da aprendizagem em ciclos seja efetiva.**

Devido ao fato de não existir espaços complementares de aprendizagem, apenas programas como Se liga e Acelera, cujo número de escolas que aderiram ainda é pequeno, conforme relatado anteriormente, apesar de haver avaliação dos alunos em tais programas, verifica-se que, para ter-se certeza da efetividade da organização da aprendizagem em ciclos, é necessário aferir a evolução do desempenho de todos os alunos de um modo sistemático.

Portanto, o achado *não foi sanado*.

#### **4.4.2 Apoio pedagógico aos professores**

**Achado: Parte dos professores do 1º e 2º ciclos não estão recebendo acompanhamento pedagógico por parte do coordenador.**

À época da auditoria, foi verificado que parte dos professores do 1º e 2º ciclos não estavam recebendo acompanhamento pedagógico por parte do coordenador, pois em diversas escolas havia ausência deste profissional seja em um dos turnos de funcionamento seja nos dois turnos.

A Instrução Normativa nº 05/2007 da SEEL, em seu artigo 3º, alínea “e”, trata da competência do coordenador pedagógico para a orientação pedagógica dos professores, bem como da sua responsabilização pela capacitação realizada diretamente nas escolas, conforme descrito no item 4.3.1. Por conseguinte, um ponto essencial é quanto à existência de coordenador pedagógico em todos os turnos de aula. No entanto, nem todas as escolas têm o direito de contar nos seus quadros com coordenadores pedagógicos em todos os turnos, atualmente, conforme se observa na citada Instrução Normativa nº 05/2007 da SEEL, no seu artigo 4º, inciso I, exposto no item 4.3.1.



A seguir, são tecidas considerações sobre as recomendações, e respectivo achado.

**Recomendação: Disponibilizar o acompanhamento pedagógico a todos os professores da rede municipal de ensino de 1º e 2º ciclos**

A ação/atividade prevista no plano de ação proposto pela SEEL para esta recomendação foi: contratação de coordenadores pedagógicos conforme a necessidade da Rede e disponibilidade financeira da Prefeitura cujo prazo (cronograma) para implementar fora 2009/2012.

Pelo exposto no item 4.3.1, é possível verificar que a carência de coordenadores na rede municipal de ensino é crescente desde 2008. Embora tenha havido contratações de professores no final de 2009, conforme proposta do plano de ação as SEEL, o número de contratados não foi suficiente para suprir a falta deste profissional nas escolas.

Vale ainda destacar que 55 escolas da rede municipal só têm direito a possuir coordenador pedagógico em um dos turnos, tendo em vista o disposto na Instrução Normativa nº 05/2007 elaborada pela SEEL. Fora estes casos, em diversas escolas onde há a previsão legal de mais de um coordenador, existe a carência deste, inclusive com várias escolas sem coordenador pedagógico.

Desta forma, se não há coordenador pedagógico em todos os turnos, o acompanhamento pedagógico não acontece de modo uniforme e equitativo para todos os professores. Portanto, a recomendação encontra-se ***não implementada***.

O setor responsável pela implementação desta recomendação é GAB/SEEL.

**Considerações sobre o Achado: Parte dos professores do 1º e 2º ciclos não estão recebendo acompanhamento pedagógico por parte do coordenador.**

Parte dos professores do 1º e 2º ciclos não está recebendo acompanhamento pedagógico por parte do coordenador. Pois, pode-se observar, através da Tabela 13 enviada pela Gerência de 1º e 2º Ciclos, que o número de escolas sem coordenadores vem aumentando desde 2008, afetando, assim, as formações em serviço realizadas nas escolas pelos coordenadores, bem como comprometendo um acompanhamento pedagógico contínuo e sistemático dos professores pelos coordenadores pedagógicos.

Portanto, o achado encontra-se ***não sanado***.



## 5 ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR

Os comentários do gestor foram enviados a esta Corte de Contas por meio dos Ofícios n.ºs 368/2011 – GAB/SEEL (fls. 632), de 18 de março de 2011, e 06/2011 - GAB/SEEL (fls. 656), de 04 de abril de 2011, dentro de prazo de prorrogação concedido. A seguir discorreremos sobre a avaliação da equipe em relação aos comentários realizados.

Inicialmente, o gestor apresentou alguns questionamentos quanto aos procedimentos metodológicos adotados pela equipe de auditoria. Quanto à coleta quantitativa, o gestor questionou quais foram os sujeitos que responderam o questionário com alternativas “sim” e “não” uma vez que o relatório não deixou claro. Além disso, afirmou que o instrumento de pesquisa não foi citado nos procedimentos metodológicos. Quanto à análise qualitativa, o gestor questionou quais foram os gestores que responderam às questões subjetivas dos questionários.

Esclarecemos que o relatório mencionou a realização de apenas uma pesquisa aplicada por meio de questionário aos coordenadores pedagógicos. Sendo assim, tanto as questões objetivas (destinadas à análise quantitativa) quanto às questões subjetivas (destinadas à análise qualitativa) foram respondidas pelos coordenadores pedagógicos por meio de questionários.

Em seguida, o gestor apresentou os comentários de acordo com os setores responsáveis, quais sejam: DGAE, DIGP e Gerência de 1º e 2º ciclos do ensino fundamental.

No que diz respeito aos pontos sob a responsabilidade da DGAE, o gestor mencionou que a SEEL, através desta Diretoria, implantou o Núcleo de Apoio Regional que vem realizando monitoramentos semanais nas unidades de ensino por meio de funcionárias denominadas técnicas articuladoras. Mencionou, ainda, que elaborou três instrumentos padronizados de registros que contemplam as dimensões, são eles: relatório de acompanhamento semanal; diagnose escolar e planilhas de sistematização dos relatórios de acompanhamento. Afirmou, portanto, que com a implementação do NAR a SEEL assegurou a implantação dos PPPs em todas as unidades de ensino e pode realizar um monitoramento mais efetivo, fazendo as devidas intervenções e contribuindo para a materialização do PPP. Desta forma, concluiu que a SEEL conseguiu atender às seguintes recomendações:

- A partir da aferição das dificuldades enfrentadas pelas escolas para o envio dos PPPs, dar condições e cobrar para que sejam remetidos dentro do prazo preestabelecido;
- Sistematizar calendário para a análise e aprovação dos PPPs fixando prazo para retorno às escolas;
- Sistematizar o calendário de visitas às escolas de forma que seja possível o monitoramento da implantação dos PPPs.

Quando da realização do monitoramento da auditoria em tela, já era fato que a SEEL havia criado o NAR para acompanhamentos dos PPPs nas escolas. À época do monitoramento, a equipe do NAR estava realizando uma diagnose escolar para levantar a estrutura administrativa, pedagógica e estrutural das escolas e estava previsto que em 2011 se iniciaria o acompanhamento dos PPPs nas escolas. Em função disso, a equipe de auditoria considerou que para implementação das recomendações e resolução do achado de auditoria, caberia observar a concretização das ações propostas com a criação do NAR nos anos seguintes ao do monitoramento.

Desta forma, embora o gestor tenha mencionado que a Secretaria tenha assegurado a implantação dos PPPs em todas as unidades de ensino, viabilizando o acompanhamento dos projetos e programas vivenciados nas escolas, não foi anexada aos comentários qualquer documentação comprobatória destes fatos. Ou seja, a Secretaria não fez constar documentação



que comprove o envio dos PPPs à SEEL por parte de todas as unidades de ensino, dos calendários estabelecendo prazos para entrega, análise, aprovação e acompanhamento dos PPPs, dos resultados alcançados com a aplicação dos instrumentos padronizados de registros mencionados nos comentários, dentre outros documentos que atestem as ações de intervenção do NAR e os resultados alcançados com o acompanhamento dos PPPs. Tais fatos serão objeto de análise em futuros monitoramentos. Ante o exposto, mantêm-se os termos do relatório.

Quanto às ações sob responsabilidade da DIGP, o gestor informou que esta Diretoria encaminha mensalmente um contingente significativo de faltas para registro e devidos descontos em folha de pagamento e que, quanto às licenças médicas, em 2010, a Secretaria de Administração e Gestão de Pessoas - SADGP absorveu a Gerência Operacional de Perícias Médica - GOPM, que é responsável pelo atendimento aos servidores da prefeitura.

As informações prestadas já haviam sido consideradas quanto da realização do monitoramento. Em razão de o gestor não ter apresentado qualquer fato novo, mantêm-se os termos do relatório.

Quanto às recomendações atribuídas à Gerência de 1º e 2º ciclos do ensino fundamental, o gestor apresentou um quadro contendo duas colunas: a primeira transcreve a recomendação do relatório de auditoria e a segunda apresenta as considerações da Gerência.

A partir da análise desta tabela verificou-se que a Gerência mencionou novas ações realizadas por ela após o monitoramento da auditoria e indicou outras ações que a Gerência pretende realizar visando à implementação das recomendações apontadas no relatório. Sendo assim, essas ações serão consideradas e analisadas em futuros monitoramentos com o fim de verificar o andamento da implementação das recomendações e da resolução dos achados. Portanto, mantêm-se os termos do relatório.



## 6 CONCLUSÃO

Ao final do primeiro monitoramento desenvolvido pela equipe de auditoria, foi levantada a situação de implementação das recomendações proferidas pelo TCE/PE, bem como dos achados apontados na auditoria. Os resultados apurados se encontram no Apêndice.

Com base na análise de dados, resumidamente, constatou-se o seguinte:

A Prova Brasil constituiu-se um dos fatores que motivaram a realização da auditoria no Programa Organização Eficaz do Ensino e da Aprendizagem da Prefeitura do Recife. Desta forma, a auditoria teceu, à época, algumas considerações sobre o resultado da Prova Brasil 2005, com o objetivo de dar oportunidade à equipe gestora reflexões visando ao aperfeiçoamento da qualidade do ensino fundamental. No que tange ao resultado das capitais do Nordeste, segundo resultado da Prova Brasil 2005, na avaliação dos alunos do 2º ano do 2º ciclo (antiga 4ª série), a rede municipal do Recife ficou classificada em último lugar em comparação com a rede municipal das demais capitais do Nordeste, tanto no conhecimento de matemática como de língua portuguesa. Nos anos de 2007 e 2009, a rede municipal do Recife ficou em penúltimo lugar dentre as capitais do Nordeste em 2007 e 2009, ganhando apenas de Natal – RN.

Os mecanismos de controle existentes na SEEL são insuficientes para monitorar a gestão escolar durante o mandato do diretor, visto que as escolas, à exceção dos relatórios de frequência de pessoal e dos alunos, não elaboram nem remetem relatórios padronizados que permitam à SEEL monitorar a gestão escolar durante o mandato do diretor. Ademais, a SEEL não estabeleceu indicadores e metas de desempenho que ajudem a monitorar a gestão das escolas. As análises realizadas permitiram a formulação de alguns indicadores para a gestão do programa.

A avaliação e o acompanhamento dos Projetos Político Pedagógico (PPPs) das escolas são insuficientes por parte da SEEL, pois, o Núcleo de Acompanhamento de Rede, a quem caberá dar apoio às escolas para a elaboração dos seus PPPs, bem como acompanhar sua efetiva implantação, apenas recentemente foi implantado. Além disso, a previsão para que a SEEL realize intervenções e sugira modificações nos PPPs das escolas, através do NAR, é apenas a partir do ano de 2011. Em 2010, apenas 41,9% das escolas enviaram seus PPPs à Secretaria.

A avaliação dos alunos realizada pelos professores não tem conseguido retratar o nível de aprendizado dos mesmos devido a fatores, tais como: as práticas avaliativas da rede encontram-se em fase de reavaliação; através das respostas da pesquisa realizada com coordenadores pedagógicos, verificou-se que uma parte significativa das escolas ainda apresenta professores com dificuldades quanto à avaliação dos alunos; na ocasião da visita *in loco* a algumas escolas neste monitoramento, os dirigentes também mencionaram as mesmas dificuldades; o estudo para repensar as práticas avaliativas e o detalhamento do conceito “Competência em Construção” ainda se encontra em andamento.

A existência de diferentes níveis de aprendizado dos alunos numa mesma turma tem dificultado o cumprimento do conteúdo programático e o aprendizado dos alunos, pois há dificuldade dos professores para avaliar os alunos, assim como questionamentos quanto ao



processo avaliativo adotado pela rede. O estudo para verificar a possibilidade de adotar a retenção ao final do 2º ciclo para os alunos que não construíram as competências instituídas para o ciclo ainda se encontra em andamento. Posto que, atualmente, os alunos só podem ser retidos por desempenho aquém do esperado no 3º ano do 1º ciclo (antiga 2ª série), sendo a taxa de aprovação no 3º ano do 1º ciclo (75,6% em 2005, 74,3% em 2007 e 77,7% em 2009) inferior aos demais anos, nos quais, na maioria das vezes, ultrapassa a casa dos 90% de aprovação, por não ser permitida a retenção, salvo por frequência.

A SEEL não está disponibilizando uniformemente e equitativamente a possibilidade de formação a todos os professores da rede em virtude de alguns fatores, como: indisponibilidade de carga horária para as formações em serviço, tendo em vista obrigatoriedade do cumprimento dos 200 dias letivos, previsto no calendário anual; a falta de coordenadores pedagógicos em algumas escolas ou a existência destes em apenas um dos turnos; a falta de professores ou estagiários para substituir os professores que participassem nos dias em que houvesse formações continuadas; algumas escolas não têm direito a mais de um coordenador, conforme artigo 4º, inc. I da Instrução Normativa nº 05/2007 da SEEL, conseqüentemente, se a escola não dispõe deste profissional em todos os turnos, a formação dos professores, fica prejudicada. Em 2010, existiam 182 turnos das escolas da rede municipal que não possuíam coordenador pedagógico, havendo casos de escolas que não contavam com este profissional em nenhum de seus turnos. Ressalta-se que a carência de coordenador pedagógico tem aumentado progressivamente nestes últimos anos. Pois, em 2008 e 2009, a carência de coordenador pedagógico nos turnos das escolas alcançou 105 e 138 turnos, respectivamente.

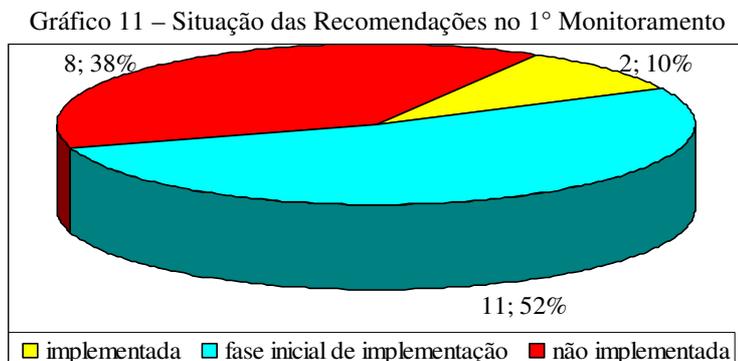
A formação continuada que acontece diretamente nas escolas (em serviço) não está obedecendo ao inicialmente planejado quanto à carga horária anual e à regularidade dos encontros, pois, de acordo com a Gerência de 1º e 2º ciclos, não existe uma obrigatoriedade de envio à Diretoria Geral de Ensino e Formação Docente (DIRE), por parte das escolas, do planejamento das formações em serviço. Deste modo, sem um documento que permita o acompanhamento das formações planejadas, isto é, sem um controle por parte da DIRE, não há como esta ou a Gerência de 1º e 2º ciclos identificarem os problemas enfrentados pelas escolas para a realização dessas formações e buscar solucioná-los. Assim, o aperfeiçoamento e desenvolvimento profissional dos professores da rede e a conseqüente melhoria da qualidade do ensino fica prejudicada.

O Projeto MAIS não está conseguindo promover os espaços complementares de aprendizagem previstos pela SEEL como condição para que a organização da aprendizagem em ciclos seja efetiva. Pois, devido ao fato de não existir espaços complementares de aprendizagem, apenas programas como Se liga e Acelera, cujo número de escolas da rede que aderiram ainda é pequeno (48 escolas – 21,28%, e 14 escolas – 6,25%, respectivamente), apesar de haver avaliação dos alunos em tais programas, verifica-se que, para ter-se certeza da efetividade da organização da aprendizagem em ciclos, é necessário aferir a evolução do desempenho de todos os alunos de um modo sistemático.

Parte dos professores do 1º e 2º ciclos não está recebendo acompanhamento pedagógico por parte do coordenador. Pois, o número de escolas sem coordenadores vem aumentando desde 2008, afetando, assim, as formações em serviço realizadas nas escolas pelos coordenadores, bem como comprometendo um acompanhamento pedagógico contínuo e sistemático dos professores pelos coordenadores pedagógicos.

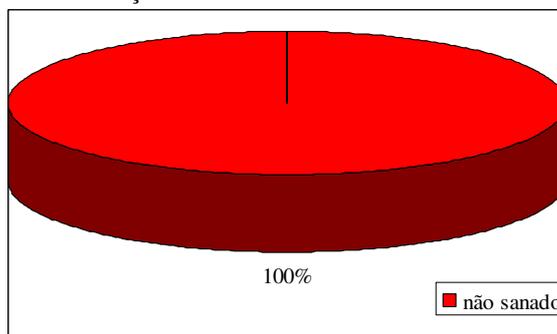


A equipe de auditoria constatou que duas das vinte e uma recomendações proferidas pelo TCE/PE foram implementadas pela ação Universalização e Qualificação do Ensino Fundamental do Programa Organização Eficaz do Ensino e da Aprendizagem no período compreendido entre a auditoria e o primeiro monitoramento, perfazendo um total de 10% de implementação total, conforme Gráfico 11, apresentado a seguir.



Com relação aos achados apontados na auditoria, os trabalhos de monitoramento constataram que nenhum dos nove achados identificados foi sanados pela ação Universalização e Qualificação do Ensino Fundamental do programa Organização Eficaz do Ensino e da Aprendizagem no período compreendido entre a auditoria e o primeiro monitoramento, conforme gráfico apresentado a seguir.

Gráfico 12 – Situação dos Achados no 1º Monitoramento



Diante da avaliação da implementação de algumas recomendações, propõe-se a realização de mais um monitoramento para análise das recomendações que se encontram em fase de implantação e das que não foram iniciadas.

Os exames promovidos pelo primeiro monitoramento revelaram a necessidade da proposição de nova recomendação para garantir o aperfeiçoamento da gestão da ação Universalização e Qualificação do Ensino Fundamental do Programa Organização Eficaz do Ensino e da Aprendizagem:

- Recomenda-se à Secretaria de Educação, Esporte e Lazer que sejam adotados os seguintes indicadores para serem usados pela gestão para o estabelecimento de metas:



- Percentual de turmas com regência a cargo de estagiário no 1.º e 2.º ciclos =  $(\text{Número de estagiários em regência de turma} \times 100) / \text{Número de Turmas de 1.º e 2.º ciclos}$ ;
- Percentual de cadeiras vagas no 1.º e 2.º ciclos =  $((\text{Núm. estag. em regência de turma} + \text{Núm. Prof. Em Acumulação}) \times 100) / (\text{Número de turmas de 1.º 2.º ciclos})$ ;
- Percentual do incremento anual do número de professores I readaptados em relação ao total de professores I =  $((\text{Total de professores I readaptados no ano}) - (\text{Total de professores I readaptados no ano anterior})) \times 100 / (\text{Total de professores I no ano})$ ;
- Percentual de escolas que enviaram seus PPPs para a SEEL
- Faltas justificadas e não justificadas dos professores de 1º e 2º ciclos, por ano.



## 7 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto e visando contribuir para o aperfeiçoamento da ação Universalização e Qualificação do Ensino Fundamental – 1º e 2º ciclos – do Programa Organização Eficaz do Ensino e da Aprendizagem da Prefeitura do Recife, propõem-se as deliberações que seguem.

À Diretoria do Plenário:

- Encaminhar cópia da decisão e do Relatório Consolidado do Monitoramento à (ao):
  - a. Secretaria de Educação, Esporte e Lazer da Prefeitura da Cidade do Recife para adoção das ações necessárias à resolução ou minimização dos achados pendentes;
  - b. Controladoria Municipal da Prefeitura do Recife;
  - c. Ministério Público de Pernambuco – Promotoria de Educação;
  - d. Conselho Estadual de Educação;
  - e. Conselho Municipal de Educação.
- Encaminhar cópia da decisão para subsidiar o julgamento da prestação ou tomada de contas, na forma dos artigos 6º e 8º da Resolução TC nº 014/2004; e
- Encaminhar o processo à Coordenação de Controle Externo para a realização do próximo monitoramento.

Recife, 26 de maio de 2011

**Adélio Pereira Ferreira**

Técnico de Auditoria das Contas Públicas  
Mat. 0869

**Adriana Figueiredo Arantes**

Auditora das Contas Públicas  
Mat. 1211

**Márcia Aparecida Pimentel Leal**

Auditora das Contas Públicas  
Mat. 1095

**Wirla Cavalcanti Revorêdo Lima**

Técnica de Auditoria das Contas Públicas  
Mat. 0923

Visto e aprovado.

**Lídia Maria Lopes P. da Silva**

Auditora das Contas Públicas  
Gerente de Avaliação de Programas e Órgãos Públicos  
Mat. 0817



## APÊNDICE

Quadro 2 – Situação dos achados e das recomendações proferidas pelo TCE/PE

Referência	1º Monitoramento
<b>Achado 1: Os mecanismos de controle existentes na SEEL são insuficientes para monitorar a gestão escolar durante o mandato do diretor.</b>	<b>Não sanado</b>
Recomendação – Decisão TC nº 0084/09 Elaborar relatórios gerenciais padronizados em cada escola que possibilite o monitoramento da gestão e a solução dos problemas.	Fase inicial de implementação
Recomendação – Decisão TC nº 0084/09 Adotar metas e indicadores de desempenho que ajudem a monitorar a gestão da escola.	Não implementada
<b>Achado 2: A avaliação e o acompanhamento dos PPPs das escolas são insuficientes por parte da SEEL.</b>	<b>Não sanado</b>
Recomendação – Decisão TC nº 0084/09 A partir da aferição das dificuldades enfrentadas pelas escolas para o envio dos PPPs, dar condições e cobrar para que sejam remetidos dentro do prazo preestabelecido.	Fase inicial de implementação
Recomendação – Decisão TC nº 0084/09 Sistematizar o calendário para a análise e aprovação dos PPPs fixando prazo para retorno às escolas.	Fase inicial de implementação
Recomendação – Decisão TC nº 0084/09 Sistematizar o calendário de visitas às escolas de forma que seja possível o monitoramento da implantação dos PPPs.	Fase inicial de implementação
<b>Achado 3: A avaliação dos alunos realizada pelos professores não tem conseguido retratar o nível de aprendizado dos mesmos.</b>	<b>Não sanado</b>
Recomendação – Decisão TC nº 0084/09 Levantar com os professores quais as dificuldades encontradas para avaliar os alunos.	Fase inicial de implementação
Recomendação – Decisão TC nº 0084/09 Estudar a possibilidade de detalhar o conceito “em construção – EC”, de forma a retratar melhor a realidade de cada criança.	Fase inicial de implementação
Recomendação – Decisão TC nº 0084/09 Introduzir o tema avaliação dos alunos nas formações continuadas.	Implementada
<b>Achado 4: Existência de diferentes níveis de aprendizado dos alunos numa mesma turma tem dificultado o cumprimento do conteúdo programático e o aprendizado dos alunos.</b>	<b>Não sanado</b>
Recomendação – Decisão TC nº 0084/09 Aplicar avaliação padronizada ao final de cada ciclo, a exemplo do Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMAR), a fim de que seja monitorado o desenvolvimento dos alunos e a existência de alunos que não foram retidos apesar de não terem construído as competências.	Não implementada
Recomendação – Decisão TC nº 0084/09 Realizar estudo sobre a pertinência de reter os alunos com competências não construídas também ao final do 2º ciclo.	Fase inicial de implementação
Recomendação – Decisão TC nº 0084/09 Adotar a retenção ao final do 2º ciclo, caso o estudo se mostre favorável.	Não implementada
<b>Achado 5: A SEEL não está disponibilizando uniformemente e equitativamente a possibilidade de formação a todos os professores da rede.</b>	<b>Não sanado</b>
Recomendação – Decisão TC nº 0084/09 Realizar levantamento das escolas onde não estão sendo disponibilizados para todos os professores de 1º e 2º ciclos formações continuadas, bem como das causas dessa carência.	Não implementada



Recomendação – Decisão TC nº 0084/09	
Dar condições para que todos os professores participem das formações continuadas.	Não implementada
<b>Achado 6: A formação continuada que acontece diretamente nas escolas (em serviço) não está obedecendo ao inicialmente planejado quanto à carga horária anual e à regularidade dos encontros.</b>	<b>Não sanado</b>
Recomendação – Decisão TC nº 0084/09	
Dar condições para que as formações continuadas obedeçam ao planejamento quanto à carga horária anual e à regularidade dos encontros sem que haja prejuízo para o andamento e a qualidade das aulas.	Não implementada
<b>Achado 7: Os mecanismos de controle da SEEL são insuficientes para monitorar a realidade das formações continuadas nas escolas quanto à: carga horária, regularidade dos encontros e conteúdo ministrado.</b>	<b>Não sanado</b>
Recomendação – Decisão TC nº 0084/09	
Monitorar as formações continuadas realizadas em cada turno pelas escolas, a fim de que se possa ter um cenário sobre carga horária, regularidade dos encontros e conteúdos ministrados, disponibilizando ações reparadoras que evitem o prejuízo no processo de formação dos professores.	Não implementada
Recomendação – Decisão TC nº 0084/09	
Promover a avaliação periódica da formação continuada objetivando aferir a percepção desta pelos professores.	Implementada
Recomendação – Decisão TC nº 0084/09	
Adequar o conteúdo das capacitações às necessidades apontadas pelos professores.	Fase inicial de implementação
<b>Achado 8: O Projeto MAIS não está conseguindo promover os espaços complementares de aprendizagem previstos pela SEEL como condição para que a organização da aprendizagem em ciclos seja efetiva.</b>	<b>Não sanado</b>
Recomendação – Decisão TC nº 0084/09	
Criar mecanismos para que o conhecimento dos conteúdos programáticos não construídos, de todos os alunos da rede municipal, sejam trabalhados em espaços complementares às aulas regulares por profissionais capacitados.	Fase inicial de implementação
Recomendação – Decisão TC nº 0084/09	
Monitorar as ações de reforço escolar promovidas em espaços complementares, avaliando os resultados.	Fase inicial de implementação
Recomendação – Decisão TC nº 0084/09	
A partir dos monitoramentos, promover os ajustes necessários para que as ações de reforço escolar promovidas em espaços complementares sejam efetivas para a construção das competências.	Fase inicial de implementação
<b>Achado 9: Parte dos professores do 1º e 2º ciclos não estão recebendo acompanhamento pedagógico por parte do coordenador.</b>	<b>Não sanado</b>
Recomendação – Decisão TC nº 0084/09	
Disponibilizar o acompanhamento pedagógico a todos os professores da rede municipal de ensino de 1º e 2º ciclos.	Não implementada



## ANEXOS

### Anexo 1 - Relação de escolas por RPA com menos de 300 alunos

ESCOLAS MUNICIPAIS	RPA
Cidadão Herbert de Souza	RPA - 01
Santo Amaro	RPA - 01
Sítio do Céu	RPA - 01
<b>TOTAL RPA - 01</b>	<b>3</b>
Água Fria	RPA - 02
Ana Maurícia Wanderley	RPA - 02
Anita Paes Barreto	RPA - 02
Antônio Luiz	RPA - 02
Antônio Tibúrcio	RPA - 02
Beberibe	RPA - 02
Compositor Capiba	RPA - 02
Deus é amor	RPA - 02
Engº Ednaldo Miranda	RPA - 02
João Amazonas	RPA - 02
Nova Aurora	RPA - 02
Novo Horizonte	RPA - 02
Serviço Social de Belém	RPA - 02
<b>TOTAL RPA - 02</b>	<b>13</b>
Bola na Rede	RPA - 03
Compositor Levino	RPA - 03
Córrego da Areia	RPA - 03
Córrego do Euclides	RPA - 03
Diacono Abel Gueiros	RPA - 03
Ivan Neves	RPA - 03
Josefina Marinho	RPA - 03
Pedro Alcantara	RPA - 03
Renato Accioly Car	RPA - 03
Severina Lyra	RPA - 03
Virgem Poderosa	RPA - 03
<b>TOTAL RPA - 03</b>	<b>11</b>
Dr. Ebenezer Gueiros	RPA - 04
Henfil	RPA - 04
Jader Figueiredo de Andrade Dias	RPA - 04
Sítio do Berardo	RPA - 04
Torroes	RPA - 04
<b>TOTAL RPA - 04</b>	<b>5</b>
Alto da Bela Vista	RPA - 05
Barro	RPA - 05
Dr. Antônio Correia	RPA - 05
João Pessoa Guerra	RPA - 05
Santa Edwiges	RPA - 05
Santo Antonio do Caçote	RPA - 05
<b>TOTAL RPA - 05</b>	<b>6</b>
Abílio Gomes	RPA - 06
Asa Branca	RPA - 06
Capela Santo Antônio	RPA - 06
Cristina Tavares	RPA - 06



<b>ESCOLAS MUNICIPAIS</b>	<b>RPA</b>
Do Leão	RPA - 06
Fernando Santa Cruz	RPA - 06
Inês Soares de Lima	RPA - 06
Jardim Mauricéia	RPA - 06
Jordão Baixo	RPA - 06
Lagoa Encantada	RPA - 06
Maestro Nelson Ferreira	RPA - 06
Margarida Serpa	RPA - 06
Nossa Senhora da Penha	RPA - 06
Orlando Parahym	RPA - 06
Profª Sonia Maria Araújo Souza	RPA - 06
Serra da Prata	RPA - 06
UR-05	RPA - 06
<b>TOTAL RPA - 06</b>	<b>17</b>
<b>TOTAL - TODAS AS RPAs</b>	<b>55</b>

Fonte: SEEL – DGAE/ Gerência de Estatística, Avaliação e Pesquisas – Dados Preliminares 2010 (fls. 501 a 527)



## Anexo 2 - Formações realizadas pela equipe técnica da Gerência de 1º e 2º Ciclos

Formação	Tipo	Período	Carga horária	Público participante
Oficina Pedagógica na E.M. Dois Rios - Alfabetizar Letrando	Formação serviço	em março-09	4h	E.M. Dois Rios - 8 professores
Formação em serviço na E.M. Poeta Paulo Bandeira da Cruz sobre Conselho de Ciclos	Formação serviço	em maio-09	4h	6 escolas da RPA06 - dirigentes sem coordenadores ou coordenador em um turno
Orientação e acompanhamento do trabalho desenvolvido nas escolas sobre o tema proposto pelo MPT - Combate ao Trabalho Infantil	Formação serviço	em abril a junho/2010	12h	Não foi informado que escolas participaram - apenas coordenadores pedagógicos e gestores das escolas que não têm coordenação pedagógica
Critérios de escolha do livro didático para 2010 e reflexões sobre seu uso no cotidiano da escola	Formação rede	em 16/03 a 22/05/09	4h	Não foi informado que escolas participaram. Apenas que foram coordenadores pedagógicos ou representantes da direção
Formação de professores recém contratados	Formação rede	em novembro-09 a janeiro-10	60h	26 professores recém contratados
Formação de professores recém contratados	Formação rede	em novembro-09 a janeiro-10	88h	384 professores recém contratados
Orientações pedagógicas para intervenções nas turmas 2º ano do ciclo 2 na área de língua portuguesa e matemática	Formação rede	em julho a novembro-09	24h	Coordenadores pedagógicos e outros profissionais
Formação dos professores alfabetizadores	Formação rede	em abril a dezembro-09	40h	58 professores alfabetizadores
Formação de professores recém contratados	Formação rede	em abril-10	20h	90 professores recém contratados
Formação de combate ao bullying	Formação rede	em 24/07/10	4h	70 professores e supervisores dos programas SE LIGA e ACELERA
Oficinas literárias	Formação rede	em maio, junho e agosto-10	12h	Não foi informado que escolas participaram - apenas coordenadores pedagógicos e gestores das escolas que não têm coordenação pedagógica
Orientações pedagógicas para intervenções nas turmas 3º ano do ciclo 1	Formação rede	em 30/07 a 26/10/10	20h	215 coordenadores pedagógicos
Formação em língua portuguesa e matemática	Formação rede	em agosto-10 a janeiro-11	40h	215 coordenadores pedagógicos
Formação em língua portuguesa e matemática	Formação rede	em setembro-10 a agosto-11	80h	2634 professores do 1º e 2º ciclos

Fonte: Anexo do Ofício nº 83/2010 – DGEFD/SEEL, adaptado pela equipe (fls. 555)



### Anexo 3–Dados dos responsáveis pelos setores

Ano	Nome	Cargo	Endereço	CEP	CPF	RG	Estado Civil
2008	Maria Luíza Aléssio	Secretária de Educação	Km 06 - Estrada de Aldeia - Camaragibe	54790-990	074.706.494-68	2.228.923 - SSP/PE	Casada
2009-2010	Cláudio Duarte da Fonseca	Secretário de Educação	Rua da Estrela, 77, apt. 601, Parnamirim - Recife	52060-160	485.547.314-68	1.700.586 - SSP/PE	Casado
2008-2009	Beatriz de Barros Melo e Silva	Diretora da DGAE	Rua Conde do Irajá, 230, apt. 502, Torre - Recife	50710-310	224.884.764-33	1.568.328 - SSP/PE	Divorciada
2010	Ivone Caetano de Oliveira	Diretora da DGAE	Av. Rui Barbosa, 66, Jardim Primavera - Camaragibe	54753-440	697.296.464-49	3.764.128 - SSP/PE	Divorciada
2008	Ester Calland de Souza Rosa	Diretora da DIRE	Rua Amaro Gomes Poroca, 255, Várzea - Recife	50741-530	419.544.084-04	1.588.274 - SSP/PE	Casada
2009	Angela Maria Monteiro da Motta Pires	Diretora da DIRE	Rua Aquidaba, 88, apt. 1204, Boa Viagem - Recife	51030-280	042.578.714-15	634.122 - SDS/PE	Casada
2010	Luisa Ednilsa Albuquerque Santos	Diretora da DIRE	Rua Frederico, 325, apt. 402 A, Encruzilhada - Recife	52041-540	054.687.444-49	2.220.796 - SSP/PE	Casada
2010	Lenira Silveira Barbosa	Diretora da DIRE	Rua José Eduardo Moura, 121, Várzea - Recife	50810-240	040.796.804-06	770.335 - SSP/PE	Divorciada
2008-2010	Laura Maria Alves Fragoso	Diretora da DIGP	Rua Conselheiro Portela, 102, apt. 702, Espinheiro - Recife	52020-030	431.682.054-00	1.980.981 - SSP/PE	Casada

Fonte: Ofício nº 1314/2010 – GAB/SEEL



## REFERÊNCIAS

EDUCAÇÃO, Secretaria de. “Tempos de Aprendizagem. Identidade cidadã e organização da educação escolar em ciclos”. Recife. 2003.

RECIFE. Plano de Ação da Secretaria de Educação, Esporte e Lazer. 2009.

RECIFE. Instrução Normativa nº 01/2005 - DIRE/DIAE.

RECIFE. Avaliação de Leitura e Produção de Texto. Relatório Pedagógico. SMAR 2009.

RECIFE. As escolas tecendo a proposta pedagógica de rede. 2008.

BESERRA. Normanda. Relatório Pedagógico. Avaliação de leitura e produção de texto. Recife, 2009.

CANDAU, Vera Maria Ferrão . Formação Continuada de Professores: tendências atuais. In: Reali, A.M. e Mizukami, M. da G. (Org.). Formação de professores: tendências atuais. S. Carlos, SP, 1996.

KRAMER, Sônia. Melhoria da qualidade do ensino: o desafio da formação de professores em serviço, REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS PEDAGÓGICOS, nº70/165, MEC-INEP, Brasília, 1989.