

Tribunal de Contas do Estado  
de Pernambuco – TCE/PE

RELATÓRIO CONSOLIDADO - ANOP  
(Processo TC 0701767-4)



**AVALIAÇÃO DA AÇÃO  
UNIVERSALIZAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DO  
ENSINO FUNDAMENTAL – 1º E 2º CICLOS**  
(Prefeitura da Cidade do Recife)



Conselheiro Relator: Romário Dias

**Equipe:**

Emerson Souza de Carvalho  
Juliana Montenegro de O. Matos  
Noemi Caldas Bahia Falcão



SETEMBRO – 2008



## **Agradecimentos**

O sucesso das auditorias operacionais depende do relacionamento e da colaboração estabelecidas entre as equipes de auditoria e os dirigentes e técnicos dos programas auditados. Há de se registrar que a equipe do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, TCE-PE, foi muito bem recebida pelos gestores da Universalização e Qualificação do Ensino Fundamental da Secretaria de Educação da Prefeitura da cidade do Recife, tendo contado com a cordialidade e a participação da Secretária de Educação, Diretora de Ensino, Diretora de Acompanhamento e Avaliação Educacionais e seus respectivos gerentes para o desenvolvimento das técnicas de diagnóstico, prestação de informações e apresentação de documentos necessários para o desenvolvimento dos trabalhos.

Contamos ainda com a participação de especialistas em educação – professores Mozart Neves, Lúcia Browne e Terezinha Moraes, bem como da professora Ieda Nogueira, que além de especialista é a presidente do Conselho Municipal de Educação do Recife, que muito contribuíram para a construção deste trabalho tanto na fase de planejamento, quanto na compreensão dos dados colhidos durante a pesquisa de campo.



## Resumo

A presente auditoria operacional foi realizada pelo Grupo de Trabalho de Natureza Operacional – ANOP do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco no período de maio a novembro de 2007, tendo por objetivo a avaliação da Ação Universalização e Qualificação do Ensino Fundamental – 1º e 2º ciclos, da Prefeitura da Cidade do Recife e sob a responsabilidade da Secretaria de Educação. O público-alvo do programa envolve as crianças matriculadas da antiga alfabetização até a antiga 4ª série, com idade média de 06 a 10 anos, e alunos da rede municipal de ensino.

A Universalização e Qualificação do Ensino Fundamental é uma ação inserida no Programa Organização Eficaz do Ensino e da Aprendizagem e tem como um dos objetivos específicos assegurar a universalização do Ensino Fundamental, promovendo condições de acesso à escola e ampliando os níveis de qualidade da educação.

Identificou-se, na fase de planejamento, que a operacionalização do Programa é 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. A existência de uma formação continuada dos professores, também mereceu um olhar mais aprofundado da auditoria sobre seu regular funcionamento bem como sobre seus resultados. Sendo assim, o trabalho voltou-se para a análise de três questões de auditoria: 1) se os mecanismos de controle existentes nas escolas e na Secretaria de Educação são adequados para o gerenciamento administrativo do Ensino Fundamental nas escolas da Prefeitura da Cidade do Recife – PCR (1º e 2º ciclos); 2) De que modo o sistema de avaliação de aprendizado dos alunos auxilia a gestão do Ensino Fundamental (1º e 2º ciclos); 3) Em que medida a formação continuada é adequada às necessidades dos professores do 1º e 2º ciclos do Ensino Fundamental da PCR.

As estratégias metodológicas utilizadas para responder às questões de auditoria foram: visita exploratória, visita de estudo com aplicação de entrevistas, questionários, pesquisa via *internet* e pesquisa documental. As principais limitações para o desenvolvimento das atividades propostas estão ligadas à dificuldade de visitas a uma grande quantidade de escolas e de contato com diretores, coordenadores e professores, bem como a inexistência de controles nas escolas que permitam verificar, datas e horários das capacitações bem como a frequência dos professores.

As principais constatações da auditoria foram relacionadas: a) ao monitoramento da gestão escolar durante o mandato do diretor, avaliação e acompanhamento dos Projetos Político-Pedagógicos - PPPs - por parte da Secretaria de Educação Esporte e Lazer - SEEL; b) à avaliação dos alunos por parte dos professores, retenção de alunos; c) à formação continuada nas escolas para todos os professores da rede, carga horária anual e regularidade dos encontros da formação continuada, mecanismos de controle da SEEL para monitorar as formações continuadas nas escolas; d) ao Movimento de Aprendizagens Interativas – MAIS - como espaço complementar de aprendizagem, apoio pedagógico aos professores.

A partir desses achados, e da identificação de suas causas e efeitos, foram emitidas recomendações, cuja implementação, espera-se, venha a contribuir para que a ação Universalização e Qualificação do Ensino Fundamental – 1º e 2º ciclos, disponibilize as condições necessárias para que suas atividades sejam mais efetivas.



### Lista de siglas

<b>AOP</b>	Auditoria Operacional
<b>CCSA</b>	Centro de Ciências Sociais Aplicadas
<b>CEEL</b>	Centro de Estudos em Educação e Linguagem
<b>IDEB</b>	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
<b>IDH</b>	Índice de Desenvolvimento Humano
<b>INEP</b>	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
<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>MAIS</b>	Movimento de Aprendizagens Interativas
<b>PCR</b>	Prefeitura da Cidade do Recife
<b>PPA</b>	Plano Plurianual
<b>PPP</b>	Projeto Político Pedagógico
<b>RPA</b>	Região Política Administrativa
<b>SAEB</b>	Sistema de Avaliação da Educação Básica
<b>SEEL</b>	Secretaria de Educação, Esporte e Lazer
<b>SMAR</b>	Sistema de Monitoramento e Avaliação
<b>TC</b>	Tribunal de Contas
<b>TCE/PE</b>	Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
<b>TDA</b>	Termo de Designação de Auditoria
<b>TRE</b>	Tribunal Regional Eleitoral
<b>UDH</b>	Unidade de Desenvolvimento Humano
<b>UFPE</b>	Universidade Federal de Pernambuco

### Lista de figuras

<b>Figura 1</b>	Órgãos da SEEL - PCR
<b>Figura 2</b>	Lógica da ação



### Lista de tabelas

<b>Tabela 1</b>	Locais visitados na fase de execução.
<b>Tabela 2</b>	Responsáveis pela SEEL - PCR
<b>Tabela 3</b>	Relação de legislação referente ao Ensino Fundamental na cidade do Recife
<b>Tabela 4</b>	Classificação das capitais brasileiras na Prova Brasil
<b>Tabela 5</b>	Relação idade/série
<b>Tabela 6</b>	Lista das atividades constantes no Programa 1.206
<b>Tabela 7</b>	Quadro demonstrativo da dotação orçamentária e financeira do Programa 1.206
<b>Tabela 8</b>	Quantidade de encontros do pró-letramento por escola por RPA – turno manhã
<b>Tabela 9</b>	Quantidade de encontros do pró-letramento por escola por RPA – turno tarde
<b>Tabela 10</b>	Ranking da Prova Brasil
<b>Tabela 11</b>	Sugestões de indicadores de desempenho



## Sumário

	Pág.
<b>1 Introdução .....</b>	<b>7</b>
1.1 Identificação do objeto de auditoria .....	7
1.2 Objetivos e escopo da auditoria .....	7
1.3 Metodologia.....	8
<b>2 Visão geral .....</b>	<b>9</b>
2.1 Objetivos e público-alvo .....	9
2.2 Responsáveis .....	10
2.3 Histórico .....	11
2.4 Legislação .....	12
2.5 Relevância .....	12
2.6 Lógica do programa e sua estrutura .....	14
2.7 Aspectos orçamentários .....	16
<b>3 Resultados da auditoria ... ..</b>	<b>17</b>
3.1 Mecanismos de controle existentes.....	18
3.1.1 Monitoramento da gestão escolar durante o mandato do diretor.....	18
3.1.2 Avaliação e acompanhamento dos PPPs por parte da SEEL.....	19
3.2 Sistema de avaliação dos alunos.....	21
3.2.1 Avaliação dos alunos por parte dos professores.....	22
3.2.2 Retenção de alunos ao final do 3º ano do 1º ciclo.....	23
3.3 Formação continuada dos professores .....	25
3.3.1 Formação continuada para todos os professores da rede.....	26
3.3.2 Carga-horária anual e regularidade dos encontros.....	27
3.3.3 Mecanismos de controle da SEEL para monitorar as formações continuadas nas escolas	29
3.4 Outros pontos avaliados .....	30
3.4.1 O MAIS como espaço complementar de aprendizagem.....	30
3.4.2 Apoio pedagógico aos professores.....	32
3.5 A Prova Brasil .....	34
<b>4 Indicadores de desempenho da ação .....</b>	<b>35</b>
<b>5 Análise dos comentários do gestor .....</b>	<b>38</b>
<b>6 Considerações finais.....</b>	<b>44</b>
<b>7 Proposta de encaminhamento .....</b>	<b>46</b>



## 1. Introdução

Tendo em vista o Termo de Designação de Auditoria – TDA nº 01/2007 de 18/04/2007, foi determinada a realização de auditoria de natureza operacional 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 processo de Auditoria Especial, TC nº 0701767-4 foi formalizado tendo como relator o Conselheiro Carlos Porto, redistribuído posteriormente para o Conselheiro Romário de Castro Dias Pereira.

O presente trabalho trata dos resultados da auditoria operacional, na modalidade Avaliação de Programa, realizada aplicando técnicas, procedimentos e metodologia específicos, desenvolvidos neste Tribunal sob a denominação Auditoria de Natureza Operacional – ANOP.

### 1.1 Identificação do objeto de auditoria

O objeto desta auditoria é 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. Essa é executada pela Secretaria de Educação, Esporte e Lazer – SEEL e tem como principais ações:

- a) Proporcionar Escolaridade aos Estudantes do Ensino Fundamental;
- b) Manter o Funcionamento das Unidades Educacionais do Ensino Fundamental;
- c) Ampliar a Jornada Semanal nas Unidades Educacionais e Promover a Integração com a Comunidade;
- d) Implementar Estratégias de Acompanhamento de Avaliação da Aprendizagem dos Estudantes;
- e) Promover a Formação de Coordenadores Pedagógicos para o Acompanhamento da Implementação da Proposta Pedagógica nas Unidades Educacionais.

### 1.2 Objetivos e escopo da auditoria

O ensino fundamental, conforme preceito Constitucional, art.211, parágrafo 2º, deve ser oferecido primordialmente pelos governos municipais, o que atribui à Prefeitura do Recife a responsabilidade primária no processo de educação dos alunos do município desse nível educacional realizado através da ação “Universalização e Qualificação do Ensino Fundamental” do Programa “Organização Eficaz do Ensino e da Aprendizagem” por considerar os primeiros anos da educação senão decisivos, mas ao menos importantíssimos ao desenvolvimento educacional, e, ainda, tendo em vista a abrangência do Programa, essa auditoria operacional teve como foco o 1º e o 2º ciclo do ensino fundamental (1ª a 4ª série).

Na fase de planejamento da auditoria, identificou-se que a operacionalização do Programa é 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. Apesar da existência de uma formação continuada dos professores, esse modelo é recente e mereceu também um olhar mais aprofundado da auditoria sobre seu regular funcionamento bem como sobre seus resultados.

Para a verificação desses aspectos, a auditoria subdividiu sua análise em três questões para a avaliação da ação. A primeira examinou se os mecanismos de controle existentes nas escolas e na Secretaria de Educação são 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 auxilia a gestão do Ensino Fundamental (1º e 2º ciclos). Por fim, a terceira questão buscou verificar em que medida a formação continuada é adequada às necessidades dos professores do 1º e 2º ciclo do ensino fundamental da PCR.

### 1.3 Metodologia

Para análise das questões de auditoria, foram utilizadas visitas exploratórias, visitas de estudo, pesquisa via *internet* e pesquisas documentais. As principais fontes de informação foram as entrevistas aos gestores da Secretaria de Educação e questionários aplicados aos diretores das escolas, coordenadores pedagógicos, professores e pais de alunos.

Na fase de planejamento foi realizado um painel de referência com a participação de especialistas em educação, apresentando a matriz de planejamento, com o objetivo de aperfeiçoar as questões de auditoria. Também foram visitadas as escolas Alda Romeu e Luiz Gonzaga, da Região Política Administrativa 2 - RPA 2 e as escolas São Francisco de Assis e Do Leão, da RPA 6.<sup>1</sup>

Antes de iniciada a fase de aplicação das entrevistas e questionários, denominada fase de execução, foi realizado o teste piloto nas escolas Moacir de Albuquerque e Maurício de Nassau, da RPA 3, e Santa Edwiges e Dr. Antonio Correa, da RPA 5<sup>2</sup>. Nesse teste piloto, foram aplicados questionários com o objetivo de aperfeiçoar esses instrumentos de coleta de dados e mensurar o tempo necessário para a execução dos trabalhos.

Na fase de execução foram visitadas 6 escolas de cada uma das 6 RPAs, totalizando, assim, 36 escolas. O critério de escolha das escolas a serem visitadas em cada RPA foi o mesmo adotado durante a fase de planejamento, ou seja, foram visitadas as escolas que obtiveram os melhores e os piores desempenhos na Prova Brasil dentro de cada RPA, excluídas as que foram visitadas na fase de planejamento e no teste piloto. Foram aplicados questionários com 36 diretores de escola, 36 coordenadores e 73 professores.

Segue abaixo a tabela 1 com a relação das escolas visitadas durante a fase de execução:

**Tabela 1** – Locais visitados na fase de execução.

RPA	Escola	Colocação na Prova Brasil na RPA
1	Novo Mangue	Última

<sup>1</sup> As RPAs foram escolhidas aleatoriamente. As duas escolas visitadas em cada RPA foram respectivamente as que obtiveram o pior e o melhor desempenho na Prova Brasil na RPA.

<sup>2</sup> Idem.





1	Dos Coelhos	Penúltima
1	Santo Amaro	Antepenúltima
1	Cidadão Herbert de Souza	3ª
1	Reitor João Alfredo	2ª
1	Lutadores do Bem	1ª
2	Novo Horizonte	Última
2	Paulo VI	Penúltima
2	Monteiro Lobato	Antepenúltima
2	Ana Maurícea Wanderley	3ª
2	Eng. Ednaldo Miranda	2ª
2	Deus é Amor	1ª
3	Octávio de Meira Lins	Última
3	Da Mangabeira	Penúltima
3	Dom José Lamartine Soares	Antepenúltima
3	Córrego da Areia	3ª
3	Prof. Nilo Pereira	2ª
3	Virgem Poderosa	1ª
4	Profa. Elizabeth Sales	Última
4	João XXIII	Penúltima
4	Zumbi dos Palmares	Antepenúltima
4	Rodolfo Aureliano	3ª
4	Magalhães Bastos	2ª
4	Darcy Ribeiro	1ª
5	Jardim Uchoa	Última
5	Padre José de Anchieta	Penúltima
5	De Tejipió	Antepenúltima
5	Dom Bosco	3ª
5	Padre José Matias Delgado	2ª
5	Santo Antonio do Caçote	1ª
6	Karla Patrícia	Última
6	Serra da Prata	Penúltima
6	Novo Pina	Antepenúltima
6	Prof. José Lourenço de Lima	3ª
6	Engº Henocho Coutinho	2ª
6	Prof. Orlando Parahym	1ª

Fonte: equipe de auditoria

## 2 Visão Geral

### 2.1 Objetivos e público-alvo

Conforme consta no PPA 2006 / 2009, o Programa 1.206 – Organização Eficaz do Ensino e da Aprendizagem tem como objetivo geral: “Assegurar na rede municipal de ensino a realização de processos de educação de qualidade, visando ao desenvolvimento humano e social das pessoas, promover a sustentabilidade da inclusão social e participar da construção de uma sociedade justa e igualitária”.

Os objetivos específicos elencados são:

- Assegurar a universalização do Ensino Fundamental, promovendo condições de acesso à escola e ampliando os níveis de qualidade da educação;
- Promover a ampliação e o desenvolvimento da Educação Infantil;

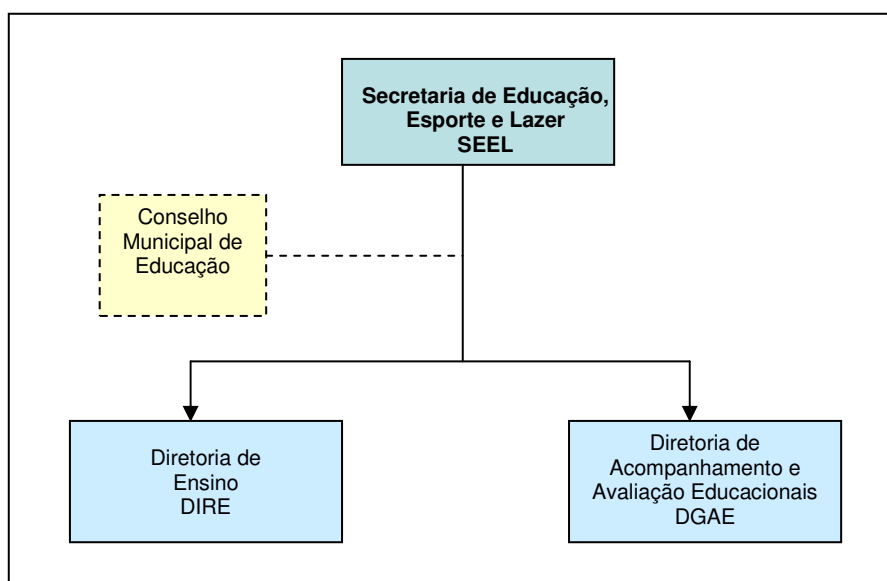
- c) Manter e qualificar o Ensino Médio;
- d) Adotar mecanismos de inclusão escolar para estudantes com deficiências específicas;
- e) Desenvolver e qualificar a formação continuada dos educadores da rede municipal de ensino;
- f) Incorporar as tecnologias da informação e da comunicação aos processos educacionais;
- g) Mobilizar jovens para ações educativas que favoreçam e ampliem oportunidades de educação para o exercício da cidadania e para o trabalho qualificado;
- h) Implementar ações educativas complementares que promovam e ampliem as oportunidades de aprendizagem aos estudantes da rede municipal.

Conforme já explicado, o foco desta auditoria é a “Universalização e Qualificação do Ensino Fundamental”, 1º e 2º ciclos. O público-alvo do programa envolve as crianças matriculadas da antiga alfabetização até a antiga 4ª série, com idade média de 06 a 10 anos, e alunos da rede municipal de ensino.

## 2.2 Responsáveis

A Secretaria de Educação, Esporte e Lazer da Prefeitura da Cidade do Recife é a unidade responsável pela execução da ação. A seguir, apresentamos o organograma resumido da Secretaria:

**Figura 1** – Órgãos da SEEL - PCR.



Fonte: Secretaria de Educação da PCR

Os responsáveis pelas diretorias da SEEL, diretamente envolvidas com a atividade ora avaliada, estão relacionados na tabela abaixo:

**Tabela 2** – Responsáveis pela SEEL - PCR.

Cargo	Responsável
Secretária de Educação, Esporte e Lazer	Maria Luíza Martins Aléssio
Diretora de Ensino	Ester Calland Rosa
Diretora de Acompanhamento e Avaliação	Beatriz Barros de Melo



Educacionais	
--------------	--

Fonte: Secretaria de Educação da PCR

## 2.3 Histórico

A Secretaria de Educação, Esporte e Lazer é responsável pela educação do Município e pelo padrão do ensino. A ela compete: ofertar educação infantil em creches, pré-escolas e ensino fundamental; prestar atendimento aos alunos portadores de necessidades especiais; atender alunos com programas de alimentação e material didático-escolar; promover cursos de qualificação profissional e realizar programas de ações culturais.

A democratização do acesso à Educação de Qualidade é uma das metas da Rede Municipal de Ensino do Recife que vem, desde 2002, investindo no acesso de crianças de seis anos ao ensino fundamental. O tempo da criança no ensino fundamental aumenta, assim, de oito para nove anos. Essa ampliação, com o objetivo de assegurar às crianças um tempo mais longo de convívio escolar e com maiores oportunidades de aprendizagem, exigiu que o Poder Público Municipal desse novo tratamento político, administrativo e pedagógico àquela modalidade de ensino.

A ampliação se dá com o acréscimo de um ano no início dessa etapa de ensino, tendo em vista a obrigatoriedade de matrícula no Ensino Fundamental aos 6 anos. Assim, nos sistemas de ensino em que ainda não houve a ampliação do ensino fundamental, as crianças de 6 anos de idade continuam sendo atendidas na pré-escola.

Um município pode adotar sistema de ensino próprio, caso do Recife, ou vincular-se ao sistema estadual de educação. Se estiver vinculado ao sistema estadual, deverá apresentar ao Conselho Estadual de Educação sua proposta de ampliação do ensino fundamental para a devida normatização. Se adotar sistema municipal, é preciso verificar e cumprir as normas estabelecidas pelo Conselho Municipal de Educação, que é a instância local de normatização.

No PPA de 2002-2005 o Programa chamava-se Educação de Qualidade Social, sob o nº 1403 e a ação subordinada a ele que contemplava o Ensino Fundamental era a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, nº 2178.

No PPA 2006-2009 o Programa responsável pelo ensino fundamental passou a ser chamado de Organização eficaz do ensino e da aprendizagem, sob o nº 1206 e a ação a Universalização e Qualificação do Ensino Fundamental, nº 2178.

Dessa forma observa-se que este programa é um programa estruturador da Secretaria de Educação do Recife e que apesar de mudar de nome e numeração, é ele que norteia a própria razão de ser da SEEL/PCR.

Sabe-se que a aprendizagem não depende apenas do aumento do tempo de permanência na escola, mas também do emprego mais eficaz desse tempo. Também é sabido que, para a efetividade de qualquer política educacional, são necessárias condições pedagógicas, administrativas, financeiras, materiais e de recursos humanos, bem como acompanhamento e avaliação. A ação “Universalização e Qualificação do Ensino Fundamental” é a responsável pela gestão de todos esses recursos.



## 2.4 Legislação

Dentre os dispositivos legais que norteiam e respaldam o ensino fundamental, destacam-se:

**Tabela 3** – Relação de legislação referente ao Ensino Fundamental na cidade do Recife

<b>Norma</b>	<b>Descrição</b>
Constituição Federal de 1988	DA EDUCAÇÃO, Capítulo III, Seção I.
Lei nº 9.394 de 20/12/96	Lei de diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN – seção V.
Lei nº 17.090 de 04/05/2005	Estabelece regras para eleição de diretor e vice das escolas da Rede Municipal de Ensino.
Lei nº 17.125 de 26/10/2005	Acrescenta artigo e altera a Lei 17.090/05, que estabelece regras para eleição de diretor e vice das escolas da Rede Municipal de Ensino.
Lei nº 17.274 de 06/12/2006	Lei Orçamentária Anual 2007 – Estima a receita e fixa a despesa da PCR para o exercício de 2007.
Lei nº 16.768/2002	Cria o Sistema Municipal de Ensino do Recife - SMER
Lei nº 15.709/1992 de 26/10/1992	Cria os Conselhos Escolares nas escolas municipais

Fonte: Equipe de auditoria

## 2.5 Relevância

A escolha desse programa para a realização dessa auditoria operacional decorreu da aplicação da Matriz de Risco<sup>3</sup> aos diversos programas constantes do PPA 2002-2005 da Prefeitura do Recife. O Programa Organização Eficaz do Ensino e da Aprendizagem obteve a 1ª colocação no ranking da referida matriz<sup>4</sup>.

A maior parte dos recursos para esse programa, conforme previsão no PPA (ver tabela 6), é destinada à Educação do Ensino Fundamental, o que revela a importância do tema para a gestão municipal, pois a avaliação do ensino fundamental brasileiro apontou que o país está 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 são elencados na tabela a seguir e apontam o Recife como o pior desempenho, tanto em português quanto em matemática, na 4ª série e, da mesma forma penúltimo lugar na 8ª série.

<sup>3</sup> Ferramenta utilizada para selecionar e classificar os programas de acordo com os critérios de relevância, risco de auditoria e materialidade.

<sup>4</sup> Somatório das pontuações dos programas/projetos considerados na matriz de risco.



**Tabela 4** – Classificação das capitais brasileiras na Prova Brasil

PORTUGUÊS/ 4ª SÉRIE		MATEMÁTICA/ 4ª SÉRIE		PORTUGUÊS/ 8ª SÉRIE		MATEMÁTICA/ 8ª SÉRIE	
Capital	Nota	Capital	Nota	Capital	Nota	Capital	Nota
Campo Grande	191,15	Curitiba	195,34	Campo Grande	241,35	Curitiba	260,38
Curitiba	185,30	Campo Grande	194,80	Curitiba	238,43	Campo Grande	256,95
Belo Horizonte	183,24	Rio de Janeiro	189,63	Florianópolis	230,95	Florianópolis	248,42
Rio de Janeiro	182,93	Belo Horizonte	187,29	Rio de Janeiro	230,68	Rio de Janeiro	246,42
Rio Branco	181,47	Vitória	185,38	Boa Vista	228,80	Natal	244,94
Vitória	178,28	Florianópolis	181,95	Porto Velho	227,98	Teresina	244,84
Goiânia	175,46	Teresina	180,46	Natal	227,92	Vitória	243,05
Florianópolis	175,27	Rio Branco	179,76	Teresina	227,11	Boa Vista	240,93
Teresina	174,94	Goiânia	178,35	Vitória	226,15	Aracaju	240,86
Palmas	171,57	Porto Alegre	175,88	Goiânia	222,02	Porto Velho	238,68
Porto Alegre	167,46	Palmas	175,42	Aracaju	221,71	Goiânia	234,09
Manaus	165,87	João Pessoa	172,45	São Paulo	220,09	São Paulo	232,27
Fortaleza	165,47	Maceió	171,74	Belém	218,02	Cuiabá	230,32
São Luís	164,64	Cuiabá	170,55	São Luís	217,06	Belo Horizonte	230,21
Salvador	164,35	Salvador	170,52	Fortaleza	216,59	São Luís	229,29
Cuiabá	163,65	Manaus	170,24	Cuiabá	216,05	Fortaleza	227,98
Maceió	163,31	Fortaleza	170,17	Belo Horizonte	214,70	Belém	226,43
João Pessoa	163,26	Aracaju	169,12	Manaus	213,10	João Pessoa	224,74
Aracaju	162,09	São Luís	169,05	Macapá	212,59	Manaus	222,63
Macapá	160,44	São Paulo	166,86	João Pessoa	212,18	Porto Alegre	222,58
São Paulo	160,42	Macapá	166,10	Salvador	209,65	Maceió	221,16
Boa Vista	161,97	Boa Vista	165,86	Porto Alegre	209,62	Salvador	220,66
Belém	159,82	Belém	165,81	Maceió	207,05	Macapá	220,15
Porto Velho	158,85	Porto Velho	165,38	<b>Recife</b>	<b>201,89</b>	<b>Recife</b>	<b>214,82</b>
Natal	150,12	Natal	158,69	Rio Branco	195,37	Rio Branco	212,37
<b>Recife</b>	<b>148,78</b>	<b>Recife</b>	<b>157,13</b>				

Fonte: INEP

Em outubro de 2006, o Sindicato dos Professores do Recife (Simpere) denunciou uma série de problemas enfrentados pela maioria dos alunos e docentes da rede municipal. Superlotação das instituições, vagas de professores ocupadas irregularmente, estrutura física precária de algumas escolas são alguns dos problemas encontrados e constantes do Dossiê das Escolas 2006, entregue à Prefeitura do Recife – PCR. Este documento vem reforçar a realidade já conhecida pela Secretaria de Educação do município.



Diante deste quadro, o Ministério Público de Pernambuco instaurou um inquérito civil para apurar a falta de avaliação e fiscalização pela PCR e também a ausência de estrutura física e pedagógica.

Assim, o ensino fundamental, de responsabilidade da Secretaria de Educação, Esporte e Lazer necessita de atenção especial para definir ações estruturadoras capazes de reverter o quadro atual.

Segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN, a Educação Básica é composta pela Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio. 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.

Para promover a educação municipal a Secretaria de Educação, Esporte e Lazer dispõe de diversos programas e atividades desenvolvidos na Rede Municipal de Ensino do Recife. Dentro das atividades do Programa “Organização Eficaz do Ensino e da Aprendizagem” foi definida para a realização desta auditoria a “Universalização e Qualificação do Ensino Fundamental” por ser a ação mais relevante, por proporcionar a melhoria do ensino fundamental e, conseqüentemente, o ponto básico para alavancar um aprendizado fortalecido, capaz de solidificar os conteúdos básicos necessários para o aluno percorrer seu caminho até o ensino médio de forma estruturada e com o interesse necessário para desempenhar tal tarefa.

## 2.6 Lógica do programa e sua estrutura

Visando a atender os preceitos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), a Secretaria de Educação 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. Esses alunos são crianças de 6 a 14 anos de idade, distribuídos da seguinte maneira:

**Tabela 5** – relação idade/série

<b>Idade dos alunos</b>	<b>Ciclo a cursar</b>	<b>Série correspondente na antiga nomenclatura</b>
6 a 8 anos	1º ciclo - 1º, 2º e 3º ano	antiga alfabetização, 1ª e 2ª séries
9 e 10 anos	2º ciclo – 1º e 2º ano	antiga 3ª e 4ª séries
11 e 12 anos	3º ciclo – 1º e 2º ano	antiga 5ª e 6ª séries
13 e 14 anos	4º ciclo – 1º e 2º ano	antiga 7ª e 8ª séries

Fonte: Equipe de auditoria

Esta avaliação faz um recorte na citada ação e se aterá aos alunos dos dois ciclos iniciais, que atendem crianças em idade de 6 (seis) a 10 (dez) anos, que têm como meta a alfabetização deste beneficiário.

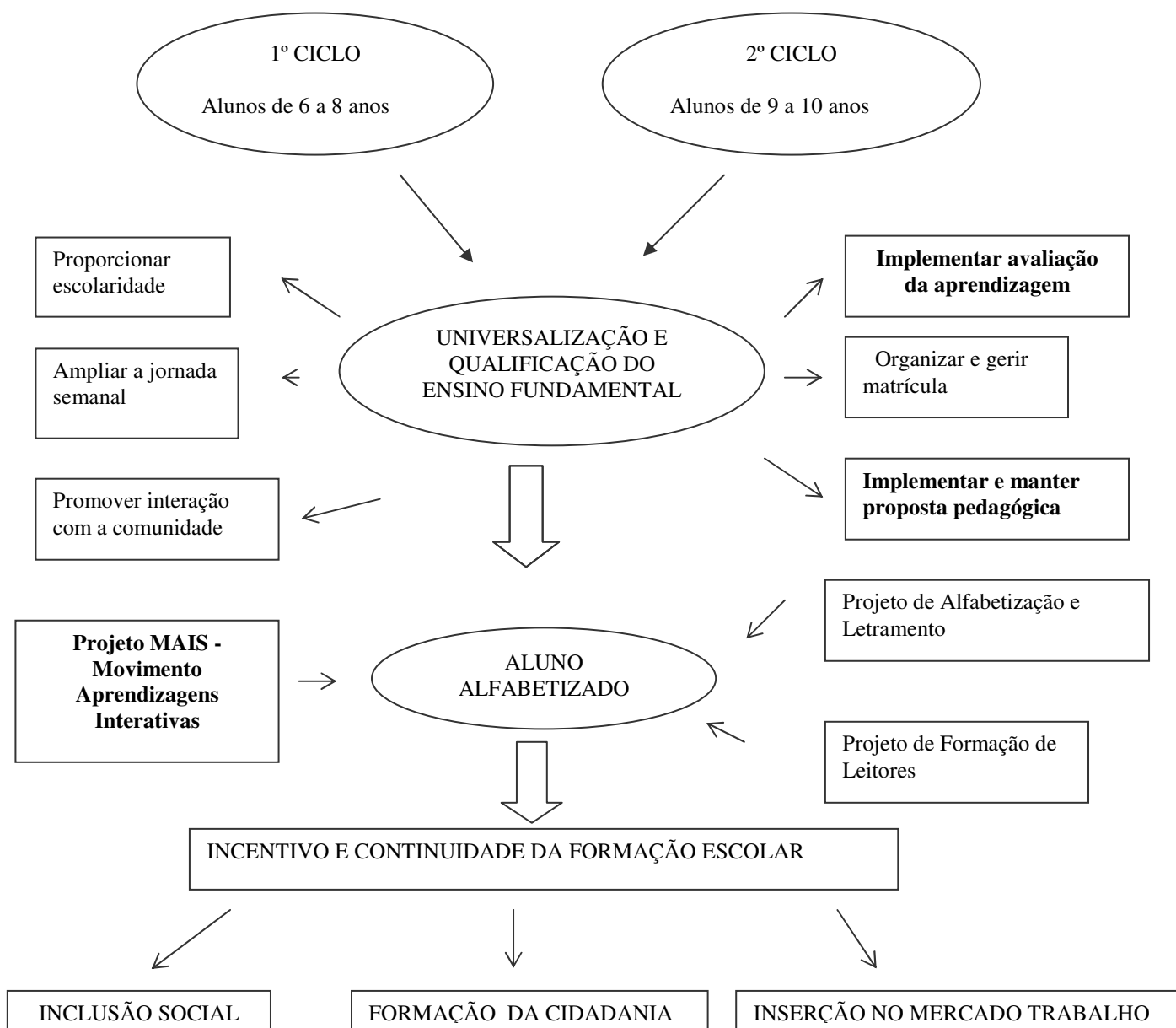
O programa se propõe a universalizar e qualificar o ensino fundamental para esses alunos proporcionando escolaridade, ampliação da jornada semanal, implementação da avaliação da aprendizagem, organizar e gerir matrícula e implementar e manter a proposta pedagógica, entre outras ações. Para que o aluno seja alfabetizado ainda são proporcionadas ações complementares como o Projeto Movimento de Aprendizagens Interativas – MAIS, o Projeto de Alfabetização e Letramento e ainda de Formação de Leitores, entre outros.

Algumas das ações se destacaram durante os trabalhos em campo e foram objeto de verificação, como é o caso da implementação e avaliação da aprendizagem. Iniciada sua implantação em maio de 2007, através do Sistema de Monitoramento e Avaliação de Rede - SMAR, que proporcionará uma análise comparativa e avaliativa entre o resultado da Prova Brasil e os alunos da rede municipal de ensino

A implementação e manutenção da proposta pedagógica é também um dos itens analisados bem como o projeto MAIS, responsável pelo reforço escolar dos alunos que necessitam e pela substituição do professor em sala de aula para que eles possam participar da formação continuada na escola, também objeto de análise.

Em seguida, apresentamos, de forma sucinta, as principais ações envolvidas, estabelecendo uma lógica entre cada uma delas e o resultado esperado.

**Figura 2** – Lógica da ação



Fonte: Equipe de auditoria.



No recorte dado nesta auditoria, os alunos de 6 a 10 anos de idade são os beneficiários atendidos por estas ações apresentadas acima, buscando torná-los alunos alfabetizados, dentro do ciclo previsto. Uma vez não sendo possível atingir tal objetivo, outros projetos são disponibilizados para esses alunos que necessitam de ações complementares visando à alfabetização no final do 2º ciclo.

## 2.7 Aspectos orçamentários

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – de 2006, nº 17.118/2005, no seu art. 3º, inciso III - Promoção das Políticas Sociais, estabelece como prioridades Universalizar e qualificar o atendimento do Ensino Fundamental para crianças de 6 (seis) a 10 (dez) anos de idade, estruturar e implementar sistema de avaliação da aprendizagem dos estudantes da rede municipal, dar especial atenção à qualificação e à formação continuada dos educadores da rede municipal, entre outras.

O Programa 1.206 – Organização Eficaz do Ensino e da Aprendizagem consta na LOA 2006, lei nº 17.158/2005, com fixação de despesas inclusive das ações que o compõe, conforme quadro abaixo:

**Tabela 6** – Lista das ações constantes no Programa 1.206 - Organização Eficaz do Ensino e da Aprendizagem

<b>Ações do Programa 1.206</b>	<b>Valor R\$</b>	<b>Percentual</b>
1401.12.361.1206.2.101-Implantação de Políticas de Formação Continuada dos Educadores da Rede Municipal	4.905.000,00	3,24%
1401.12.361.1206.2.125-Incorporação das Tecnologias da Informação e da Comunicação aos Processos Educacionais da Rede Municipal de Ensino	2.850.000,00	1,88%
1401.12.361.1206.2.126-Implementação de Ações Educativas Complementares para Ampliação das Oportunidades de Aprendizagem dos Estudantes	1.000.000,00	0,66%
1401.12.361.1206.2.178 –Universalização e Qualificação do Ensino Fundamental	141.397.625,00	93,33%
1401.12.361.1206.2.182 –Implementação de mecanismos de inclusão escolar para estudantes com deficiências específicas	1.352.000,00	0,89%
<b>Total</b>	<b>151.504.625,00</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Lei Orçamentária Anual – LOA – 2006, p. 145

Percebe-se, portanto, concentração dos recursos orçamentários na ação 1401.12.361.1206.2.178 – Universalização e Qualificação do Ensino Fundamental (aproximadamente 93,33%), cujas atividades principais são as seguintes<sup>5</sup>:

- a) 03144 – Manter o Funcionamento das Unidades Educacionais do Ensino Fundamental;
- b) 03151 – Ampliar a Jornada Semanal nas Unidades Educacionais e Promover a Integração com a Comunidade;

<sup>5</sup> Extraído da Lei Orçamentária Anual 2006 da Prefeitura da Cidade do Recife (p. 135)





- c) 03152 – Implementar Estratégias de Acompanhamento de Avaliação da Aprendizagem dos Estudantes;
- d) 03153 – Organizar e Gerir a Matrícula e Monitoramento de Transferência dos Estudantes da Rede Municipal;
- e) 03394 – Promover a Formação de Coordenadores Pedagógicos para o Acompanhamento da Implementação da Proposta Pedagógica nas Unidades Educacionais.

Outra ação que repercute diretamente na melhoria do ensino fundamental é a 1401.12.361.1206.2.101 – Implantação de Políticas de Formação Continuada dos Educadores da Rede Municipal, em destaque as seguintes atividades<sup>6</sup>:

- a) 03132 – Desenvolver Programa de Formação Continuada e Acompanhamento Escolar para Educadores da Educação Fundamental da Rede Municipal;
- b) 03832 – Promover a Formação Continuada das Equipes de Acompanhamento Escolar;
- c) 03833 – Promover a Formação Continuada dos Coordenadores Pedagógicos da Rede Municipal;
- d) 03835 – Implementar e Desenvolver Sistema de Avaliação da Aprendizagem dos Estudantes da Rede Municipal;
- e) 03836 – Realizar a Formação de Educadores Mediadores de Leitura da Rede Municipal.

A ação 2.178 – Universalização e Qualificação do Ensino Fundamental, foco desta auditoria, conforme demonstrativo orçamentário anual de 2007, representa 98,61% da dotação do Programa e 52,37% da dotação orçamentária da Secretaria de Educação para o ano de 2007, conforme tabela 7 abaixo:

**Tabela 7** – Quadro demonstrativo da dotação orçamentária do programa 1.206 – ano 2007

<b>Ações do Programa 1.206</b>	<b>Valor R\$</b>	<b>Percentual</b>
1401.12.361.1206.2.101-Implantação de Políticas de Formação Continuada dos Educadores da Rede Municipal	520.000,00	0,30%
1401.12.361.1206.2.125-Incorporação das Tecnologias da Informação e da Comunicação aos Processos Educacionais da Rede Municipal de Ensino	1.110.000,00	0,65%
1401.12.361.1206.2.126-Implementação de Ações Educativas Complementares para Ampliação das Oportunidades de Aprendizagem dos Estudantes	350.000,00	0,20%
1401.12.361.1206.2.178 –Universalização e Qualificação do Ensino Fundamental	169.779.747,00	98,61%
1401.12.361.1206.2.182 –Implementação de mecanismos de inclusão escolar para estudantes com deficiências específicas	410.918,00	0,24%
<b>Total</b>	<b>172.170.665,00</b>	<b>100,00%</b>
relação ação 2.178 / programa 1.206		98,61%
relação programa 1.206 / Secretaria de Educação		53,11%
relação ação2.178 / Secretaria de Educação		52,37%

Fonte: Lei Orçamentária Anual – LOA – 2007, p. 147

<sup>6</sup> Extraído da Lei Orçamentária Anual 2006 da Prefeitura da Cidade do Recife (p. 133)



### **3 Resultados da avaliação**

Ao longo do processo de avaliação, foram identificadas falhas que podem comprometer a consecução dos objetivos do programa, que serão relatadas a seguir:

#### **3.1 Mecanismos de controle**

A rede escolar pública da Cidade do Recife, em 2006, era composta por 208 unidades contendo turmas de 1º e/ou 2º ciclo do Ensino Fundamental, responsáveis pela educação de 67.926 alunos. A gestão das escolas é descentralizada e exercida por seus diretores, os quais são responsáveis pela elaboração e implantação dos Projetos Político Pedagógicos, e pela administração e controle dos seus recursos físicos e humanos.

Não obstante a autonomia dada aos diretores de escolas, visando a atender às necessidades locais e a flexibilizar a gestão, esta não exime a Secretaria de Educação de suas funções de coordenação e de controle no que se refere à gestão escolar.

Durante a avaliação da primeira questão de auditoria foram verificadas oportunidades de melhoria na supervisão realizada pela SEEL, conforme descrito a seguir.

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

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

Ao longo da avaliação foi verificada – mediante observação direta nas escolas e relatos dos profissionais – a existência de problemas, como alunos sem aula em razão de: professor faltoso, professor em licença prêmio, professor em licença médica, professor em licença do Tribunal Regional Eleitoral -TRE e professores sem capacitação continuada na escola em razão de estagiários faltosos.

A utilização de licenças é um direito de qualquer profissional, entretanto, é importante que este direito seja exercido sem o prejuízo para a continuidade das aulas oferecidas aos alunos. Nos casos de licença médica recorrente deve-se verificar a possibilidade da substituição permanente por outro profissional até o completo restabelecimento do professor doente.

As licenças prêmio e aquelas recorrentes de trabalho em eleições são um direito a ser exercido considerando-se também a conveniência da escola. Por isso, devem ser objeto do planejamento escolar a ser realizado pelo Diretor e resolvido junto com a SEEL de forma a evitar que os alunos fiquem sem professores.



No que se referem às faltas, foi verificado, em alguns depoimentos de diretores, coordenadores e professores, que o uso de faltas dentro do número permitido para abono mensal de 3 (três) é uma prática rotineira e considerada normal. Nesse sentido, o monitoramento da SEEL inibiria excessos, haja vista que é facultado ao chefe, no caso ao Diretor, o abono dessas faltas e conseqüentemente há prejuízo para o aprendizado do aluno se elas são recorrentes.

Esses relatos são exemplos que demonstram que a SEEL precisa exercer o seu papel de supervisão, não apenas para desestimular excessos, mas para gerir os recursos materiais e humanos da rede municipal, de forma a não comprometer o andamento das aulas.

Entretanto, durante a avaliação foi constatado que a SEEL não dispõe de relatórios gerenciais sistematizados que consolidem e divulguem informações importantes 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 2 turnos. Apesar de algumas dessas informações serem enviadas pelas unidades escolares à SEEL, esta não tem se apropriado desses dados como instrumento gerencial.

Da mesma forma, a SEEL não se beneficia de indicadores de desempenho para o monitoramento das escolas municipais, tampouco existem metas comuns a todas as unidades escolares, haja vista que os Projetos Político Pedagógico - PPPs tratam exclusivamente de metas particulares, não propiciando uma visão geral da rede municipal.

A falta de mecanismos de monitoramento demonstra uma cultura gerencial não voltada para o controle e a cobrança de resultados, o que - considerando que a administração é descentralizada, pode ser prejudicial para determinadas escolas, a depender da aptidão e do comprometimento dos seus diretores.

O principal efeito é a dificuldade para identificação de problemas em unidades específicas da rede municipal e, conseqüentemente, para a disponibilização de ações reparadoras de forma tempestiva - podendo significar um comprometimento grave para a construção de competências de determinada turma no ano letivo. Dessa forma, no que se refere às questões locais, fica a SEEL dependente do comprometimento do diretor para que a gestão seja bem sucedida.

O segundo efeito é a impossibilidade de, a partir da visão geral da rede, identificar problemas macro, comuns a várias unidades, que podem indicar a necessidade de mudanças de rota no desenho ou operacionalização do programa.

Desta forma, recomenda-se à SEEL:

- Elaborar relatórios gerenciais padronizados em cada escola que possibilite o monitoramento da gestão e a solução dos problemas.
- Adotar metas e indicadores de desempenho que ajudem a monitorar a gestão da escola.

Espera-se que a implementação das recomendações possibilite à SEEL, ao se apropriar de um maior número de informações sobre a rede, identificar os problemas, corrigindo-os de forma tempestiva. Tem-se a expectativa, ainda, que a adoção de metas e indicadores comuns a todas as escolas, possibilite identificar problemas prioritários a serem solucionados.



### 3.1.2 Avaliação e acompanhamento dos Projetos Políticos Pedagógicos - PPPs, das escolas por parte da SEEL

A avaliação e o acompanhamento dos PPPs das escolas são 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 dêem 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.

Além de ter um papel de orientação e de definição de conteúdos que devem constar no PPP, a Diretoria de Ensino também é responsável pela aprovação e pela supervisão da implantação do projeto. Para tanto foram desenvolvidos papéis de trabalho para a análise do conteúdo do PPP e para o acompanhamento de suas ações *in loco*. Entretanto, foi verificado que essas atribuições não estão sendo desempenhadas de forma satisfatória como passaremos a expor.

Em 2007, até outubro, foi observado que muitas escolas não haviam mandado seu PPP a SEEL. A idéia desse fluxo é que os PPPs sejam aprovados diretamente ou após ajustes – caso seja necessário alinhá-lo com as diretrizes da SEEL – tempestivamente, a fim de viabilizar o início da sua implementação.

Entretanto, em visitas às escolas foram verificados casos de escolas que mesmo tendo enviado os PPPs no início do prazo, ainda não tinham recebido qualquer resposta da SEEL, e que nunca tinham recebido nenhum acompanhamento *in loco*.

Com o objetivo de confirmar e dimensionar esse problema, posteriormente à pesquisa de campo, foi realizada entrevista com servidores responsáveis pela avaliação dos PPPs na Diretoria de Ensino, os quais informaram que:

- a) Aproximadamente 50% das escolas ainda não entregaram os PPPs de 2007;
- b) A SEEL nem sempre retorna a análise e os ajustes do PPP rapidamente;
- c) A SEEL não acompanha a implementação dos PPPs *in loco*, apesar das escolas receberem visitas de inspeção com outros focos de análise.

Essa situação evidencia uma falha no processo de implementação de uma política eficaz de monitoramento e controle e que os PPPs não estão sendo utilizados como instrumento de definição e acompanhamento de metas locais, nem tampouco como um meio



de avaliação da gestão. Observa-se, ainda, que, sem as peças ajustadas pela SEEL, pode haver falta de foco no cumprimento das metas, além da falta de unidade de trabalho entre as escolas municipais e que, sem o acompanhamento *in loco*, não há a garantia da implementação do PPP.

Pelo exposto, recomenda-se a SEEL:

- 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 pré-estabelecido;
- Sistematizar o 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.

Espera-se que a implementação das recomendações contribua para que os PPPs se firmem como instrumentos de planejamento e acompanhamento escolar.

### 3.2 Sistema de avaliação dos alunos

“A organização da prática pedagógica em ciclos de aprendizagem pressupõe o desenvolvimento de ações, nas quais a avaliação se constitui como elemento fundamental, na medida em que a inserção e a promoção do aluno em cada um dos ciclos ocorrem durante o processo de aprendizagem, a partir das competências definidas e alcançadas. Nessa perspectiva, a ação de avaliar se define enquanto processo de constatação, de compreensão, de intervenção e de constituição do exercício de aprender a construir o conhecimento.” (EDUCAÇÃO, 2003, p.164)<sup>7</sup>.

A organização da aprendizagem por ciclos se ancora em um sistema de avaliação bem mais sofisticado que o tradicional, este realizado primordialmente por provas nas quais os alunos “passam” ou são “reprovados” ao final de cada série. No sistema de ciclos, ao contrário, avaliação ao final de cada ano é fruto de um acompanhamento constante e individualizado de cada aluno, do seu crescimento e das dificuldades para que estas sejam trabalhadas diretamente em sala de aula ou em espaços complementares, haja vista que a retenção ocorre apenas em dois momentos, ao final do 1º ciclo e do 3º ciclo.

“No acompanhamento do aluno e do grupo, serão utilizados registros diários/semestrais, bimestrais e parecer final. (...).

---

<sup>7</sup> EDUCAÇÃO, Secretaria de. “Tempos de Aprendizagem. Identidade cidadã e organização da educação escolar em ciclos”. Recife. 2003.



Vários trabalhos têm ressaltado sua importância na avaliação processual, na medida em que possibilita o acompanhamento do processo de construção do conhecimento e do desenvolvimento do aluno e do grupo, e como um dos recursos para a reflexão da prática pedagógica.” (EDUCAÇÃO, 2003, p.166).

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 (EDUCAÇÃO, 2003 p. 166):

“(…) 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 sinaliza em construção, indicando a necessidade de uma intervenção mais precisa por parte do professor, orientando, assim, seu plano de ação.” (*grifo nosso*)

Pretende ainda a SEEL (EDUCAÇÃO, 2003, p.166) que uma vez registradas: “*as competências irão, posteriormente, servir de indicadores do que já foi alcançado na trajetória do próprio aluno*” enfatizando que para tal as informações irão além da mera descrição.

Considerando a importância do tema, a segunda questão de auditoria se propôs a avaliar de que modo o sistema de avaliação de aprendizado dos alunos está auxiliando a gestão do Ensino fundamental (1º e 2º ciclos). As constatações são apresentadas a seguir:

### **3.2.1 Avaliação dos alunos por parte dos professores**

Foi constatado que a avaliação dos alunos realizada pelos professores não tem conseguido retratar o nível de aprendizado dos mesmos.

A dificuldade para avaliar os alunos foi confirmada na pesquisa de campo, haja vista que 41% dos professores que responderam aos questionários declararam não se sentirem preparados para avaliar os alunos e que 57% dos professores que responderam sentiram-se preparados, relataram algum tipo de dificuldade para fazê-lo. Além disso, 89% declararam que gostariam que o tema “avaliação dos alunos” fosse abordado nas formações.

A dificuldade – declarada em questão aberta nos questionários – está na utilização de “competências”, pois além da necessidade de adaptação a esse novo método para aferir o aprendizado do aluno, frente à forma tradicional através de “provas” e “notas”, vários professores consideram que:

- a) As competências são excessivamente amplas, o que as torna complicadas e vagas, haja vista que agregam vários itens que poderiam ser separados como competências, mas que são avaliados em conjunto. Para alguns professores, isso dificulta a avaliação uma vez que alguns desses itens são construídos (aprendidos) e outros não, e nesses casos,



especialmente quando precisam decidir pela retenção ou não do aluno, os docentes ficam sem saber como proceder.

- b) A existência apenas das faixas competência construída – CC e competência em construção – EC dificulta o processo de acompanhamento dos alunos, pois não reflete os diferentes níveis de aprendizado numa mesma sala de aula, já que, por exemplo, um aluno que conhece algumas letras e outro praticamente alfabetizado estão ambos “em construção”.

A dificuldade em trabalhar com competências dificulta o acompanhamento do aluno, haja vista que este, ao contrário do previsto, não refletirá os diferentes momentos da trajetória escolar do aluno e de seu desenvolvimento, e conseqüentemente os momentos oportunos para intervenção.

Como conseqüência, evidencia-se a possibilidade de avaliações equivocadas quanto ao desempenho dos alunos e de prejuízo na adoção de medidas reparatórias, além da aprovação de alunos sem competências construídas (no 3º ano do 1º ciclo, 1.3). Na pesquisa de campo houve relatos de professores que “adaptam” a avaliação, por exemplo, subdividindo as competências em vários níveis.

Verifica-se ainda a possibilidade de avaliação imprecisa pela SEEL quanto ao desempenho das turmas de 1º e 2º ciclo, se esta for balizada pelos registros de acompanhamento ou mesmo pela taxa de aprovação dos alunos, comprometendo a efetividade deste controle, bem como a atuação reparadora junto às escolas com dificuldades.

O cruzamento entre os resultados da Prova Brasil e o *ranking* das escolas municipais, considerando os níveis de aprovação no exercício de 2006, conforme relação entregue pela Diretoria de Avaliação, evidenciou que algumas das piores escolas na relação da Secretaria apresentaram as melhores notas na Prova Brasil e que, ao contrário, unidades com as piores notas na prova do MEC detinham lugar de destaque na lista das escolas.

Esse resultado sugere a existência de uma expressiva heterogeneidade na forma de avaliar os alunos dentro da rede municipal, ou seja, nos critérios adotados por cada professor para considerar competências “construídas” ou “em construção”.

Assim, propõe-se a SEEL/PCR:

- Levantar com os professores quais as dificuldades encontradas para avaliar os alunos;
- Estudar a possibilidade de detalhar o conceito “em construção – EC”, de forma a retratar melhor a realidade de cada criança.
- Introduzir o tema avaliação dos alunos nas formações continuadas.

Espera-se que a implantação dessas medidas contribua para a melhoria das condições do professor em avaliar seus alunos, bem como para a clareza no entendimento de cada conceito. Tem-se a expectativa, ainda, que a avaliação do aluno ocorra de forma a espelhar o nível de aprendizagem dos alunos.

### 3.2.2 Retenção de alunos



Verificou-se que a existência de diferentes níveis de aprendizado dos alunos numa mesma turma tem dificultado o cumprimento do conteúdo programático e o aprendizado dos alunos.

Os dados colhidos em campo, mediante a aplicação de questionários, são bastante significativos, onde 75% dos professores pesquisados disseram que não conseguiam cumprir o conteúdo programático definido e 51% destes professores apontaram a existência de diversos níveis de aprendizado ou o baixo nível geral da turma como os principais fatores para que o conteúdo programático não seja cumprido. Eles declararam não conseguirem trabalhar realidades tão diferentes em uma mesma sala de aula.

Quando da adoção da organização do aprendizado em ciclos, a SEEL optou por restringir a retenção dos alunos a dois momentos: ao final das séries 1.3 e 3.2, séries finais do 1º e 3º ciclo respectivamente, que correspondem às antigas 2ª e 6ª séries – com exceção da retenção por falta que é possível em qualquer etapa - proporcionando ao aluno progredir mesmo sem adquirir as competências previstas para o ciclo.

O sistema de ciclos estabelece uma visão de que o aluno tem o prazo do ciclo, ou seja, 2 ou 3 anos (ver tabela 5, p.14), para assimilar os conhecimentos necessários para este período. Prevê, ainda, que os alunos com dificuldades receberão um apoio em espaços complementares para que desenvolvam todas as competências de forma a não se estabelecer um desnível que venha a comprometer o aprendizado ao longo do ciclo. A eficiência desse reforço escolar será tratada dentro do item “Outros pontos avaliados” deste relatório.

No que se refere à possibilidade de retenção, um olhar mais atento sobre os dados sugere que não tem havido o rigor necessário ao final do 1º ciclo para que o aluno só passe para o ciclo seguinte com o nível de conhecimento exigido. O alto índice de aprovação por turmas, mais de 80% em média, e em contrapartida o resultado da Prova Brasil evidencia esta lacuna. Recife é a capital brasileira com a menor média, na 4ª série, tanto em português como em matemática (ver tabela 4).

As dificuldades dos professores para avaliar os alunos aparece como a principal explicação para esta situação. Entretanto, falas isoladas de alguns docentes sinalizam que a importância da retenção, bem como o posicionamento da SEEL quanto ao tema não são ampla e uniformemente entendidos pela rede: para alguns professores a retenção não parece ser vista como uma etapa normal e possível ao final do 1º ciclo. Essa visão é evidenciada na preocupação em passar os alunos para que sejam dadas as vagas para os que virão das séries anteriores.

A não retenção ao final do 1º ciclo gera problemas para:

- a) Os alunos com dificuldade – pois sofrerão ano após ano com a ampliação da defasagem real da série, haja vista que, não tendo assimilado os conteúdos básicos, dificilmente conseguirão avançar no aprendizado.
- b) Os alunos que já construíram as competências das séries anteriores – pois está sendo negado a essas crianças o direito de evoluir no seu aprendizado já que não têm acesso ao conteúdo da série correspondente, mas, ao contrário, ficam revendo os mesmos assuntos.

Ressalte-se que essa distorção pode estar sendo agravada na passagem do 2º para o 3º ciclo, haja vista que não há a previsão de retenção nesse momento, tendo o aluno, que necessita de aprimorar seu aprendizado, que prosseguir com sua turma durante mais 2 (dois) anos. No final do 3º ciclo ele poderá ser retido, a fim de ajustar o seu nível de aprendizado à





série correspondente. Durante esse tempo, 02 (dois) anos do 2º ciclo e mais 02 (dois) anos do 3º ciclo, a retenção só poderá ocorrer por excesso de faltas do aluno.

Assim, propõe-se a SEEL/PCR:

- 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;
- Realizar estudo sobre a pertinência de reter os alunos com competências não construídas também ao final do 2º ciclo;
- Adotar a retenção ao final do 2º ciclo, caso o estudo se mostre favorável.

Espera-se que a implementação dessas medidas contribua para a diminuição dos diferentes níveis de aprendizado, proporcionando ao aluno maiores condições de acompanhar a turma.

### 3.3 Formação continuada dos professores

Após o primeiro ano de implantação dos ciclos de aprendizagem, em 2001, a Diretoria Geral de Ensino da Prefeitura do Recife realizou uma reunião de avaliação com professores, haja vista que já havia à época<sup>8</sup>, detectado que:

“(…) foram muitas as inquietações dos professores diante da nova organização do ensino, os sentimentos de insegurança diante da proposta de mudança nas concepções pedagógicas já cristalizadas, as dúvidas diante do desequilíbrio epistemológico provocado, os receios diante do desafio lançado pela gestão municipal, de que seria preciso criar e ousar para atender aos princípios definidos para a política educacional da rede” (EDUCAÇÃO, 2003 p. 171)

O documento explicita as dificuldades relatadas pelos professores para o ensino de “alunos oriundos de camadas mais populares”, face à heterogeneidade dos grupos além da dificuldade de ruptura com o paradigma tradicional de ensino por memorização e por repetição concluindo que tinha sido legitimada a reivindicação da necessidade de acompanhamento pedagógico ao professorado.

“Essa exigência de ampliação/reformulação da organização do trabalho de acompanhamento ao professor, prática já existente na rede municipal, atenderá às lacunas na formação e, por outro

---

<sup>8</sup> Conforme relato constante no artigo “Um novo caminho na prática pedagógica: a docência na rede municipal do Recife e os ciclos de aprendizagem”.



lado, revela o reconhecimento por parte dos professores da natureza do trabalho docente que impõe a formação continuada e que requer reflexão permanente sobre a prática pedagógica e, por outro, reforça o convite à interlocução entre os pares profissionais, como apontam pesquisas em educação sobre a formação de professores.” (*grifo nosso*) (EDUCAÇÃO, 2003 p. 173)

A formação continuada dos professores aparece, portanto, como uma das condições necessárias para que o sistema de ciclos seja verdadeiramente implantado haja vista que exige do docente um maior cuidado e o desenvolvimento de novas habilidades<sup>9</sup>:

“(…) do ponto de vista pedagógico, essa perspectiva implica maior cuidado em relação à intervenção, pois necessita de atenção particularizada às situações de aprendizagem, de forma que se firmem exigências compatíveis ao nível de desenvolvimento proximal do aluno” (VYGOTSKY, 1989 *apud* EDUCAÇÃO, 2003 p. 135)

Não obstante a existência desde 2003 do supracitado diagnóstico, a análise da documentação colhida na SEEL referente aos encontros promovidos em 2007 para as formações continuadas, bem como a resposta dos atores diretamente envolvidos nesse processo – professores, diretores e coordenadores pedagógicos demonstram que a realização de formações continuadas não está ocorrendo de forma sistemática e equânime. Seguem as situações encontradas.

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

A SEEL não está disponibilizando uniformemente e equitativamente a possibilidade de formação a todos os professores da rede. A análise das “Fichas de acompanhamento do Pró-Letramento nas escolas” fornecidos pela Gerência do 1º e 2º ciclo, bem como os questionários aplicados junto aos professores demonstrou que as capacitações que ocorrem diretamente na escola não estão ocorrendo em todos os turnos, havendo, inclusive, escolas nas quais não há formação continuada em nenhum horário.

Os professores apontaram duas condições que estão dificultando a realização de formações:

- a) Algumas escolas não dispõem de coordenador pedagógico – responsável pela formação continuada – nos dois turnos. Com isso os professores do outro turno não têm acesso à capacitação no horário de aula. Essa situação não aparece como exceção, mas como um problema de alta proporção já que 43,9% dos professores informaram que em sua escola a formação continuada só está ocorrendo em um dos turnos.
- b) Falta de substitutos para os professores nos dias em que estes participam de formação continuada. Os professores se queixam da insuficiência e mesmo inexistência de estagiários para assumirem as turmas durante a capacitação.

<sup>9</sup> Citação feita no artigo “A escola e a construção da identidade cidadã – princípios e concepção dos ciclos de aprendizagem”.



A ausência da formação continuada compromete a efetividade da implementação da política pedagógica, haja vista que esta pressupõe professores permanentemente formados, acompanhados e dividindo experiências com os demais colegas para a construção desse novo modelo de ensino.

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 e, como conseqüência, 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.

Recomenda-se à SEEL:

- 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.
- Dar condições para que todos os professores participem das formações continuadas.

Espera-se com essas medidas que haja o aperfeiçoamento e desenvolvimento profissional dos professores da rede com a conseqüente melhoria da qualidade do ensino.

### 3.3.2 Carga horária anual e regularidade dos encontros da formação continuada

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

A formação continuada nas escolas foi planejada para acontecer em encontros quinzenais com duração de 2h cada um, alternando língua portuguesa e matemática, mas o que se observa é que o número de encontros tem sido bem inferior ao planejado.

A consolidação das “Fichas de acompanhamento do Pró-Letramento nas escolas” fornecidos pela Gerência do 1º e 2º ciclos evidencia o seguinte cenário em 2007:

**Tabela 8** – Quantidade de encontros do pró-letramento por escola por RPA – turno manhã - 2007

RPA	Quantidade de escolas		
	0 a 3 encontros	4 a 6 encontros	7 ou mais encontros
RPA 1	9	2	3
RPA 2	19	9	4
RPA 3	26	13	7
RPA 4	13	7	7
RPA 5	15	7	10
RPA 6	39	10	11
<b>TOTAL DE ESCOLAS</b>	<b>121</b>	<b>48</b>	<b>42</b>
	<b>57,35%</b>	<b>22,75%</b>	<b>19,91%</b>

Fonte: Equipe de auditoria a partir das fichas de acompanhamento fornecidas pela Gerência de 1º e 2º ciclos.

Os resultados acima mostram que 57,35 % das escolas tiveram, no ano de 2007, até 3 encontros, 22,75 % até 6 encontros e 19,91% 7 ou mais encontros no turno da manhã.

**Tabela 9** – Quantidade de encontros do pró-letramento por escola por RPA – turno tarde - 2007



RPA	Quantidade de escolas		
	0 a 3 encontros	4 a 6 encontros	7 ou mais encontros
RPA 1	7	1	6
RPA 2	17	4	11
RPA 3	30	9	7
RPA 4	16	8	3
RPA 5	13	10	9
RPA 6	36	14	10
<b>TOTAL DE ESCOLAS</b>	<b>119</b>	<b>46</b>	<b>46</b>
	<b>56,40%</b>	<b>21,80%</b>	<b>21,80%</b>

Fonte: Equipe de auditoria a partir das fichas de acompanhamento fornecidas pela Gerência de 1º e 2º ciclos.

A tabela 9 nos leva a resultados semelhantes ao da tabela 8: 56,40 % das escolas tiveram no máximo 3 encontros de formação continuada dentro da escola, 21,80 % 6 encontros e 21,80% 7 ou mais encontros no turno da tarde.

Os resultados da pesquisa de campo confirmam os registros da SEEL haja vista que:

- Apesar de 60,3% dos professores pesquisados responderem que a capacitação ocorre semanalmente (oficialmente), na prática 45,2% tiveram menos de 5 (cinco) encontros de formação continuada até a primeira quinzena de julho de 2007.
- 12,3% dos professores pesquisados não souberam apontar nenhuma frequência para as formações, informando que ocorrem: dependendo dos compromissos do coordenador ou sem data pré-estabelecida.
- 28,8% dos professores questionados informaram que a escola não cumpre o conteúdo das formações.

À semelhança do relato no item 3.4.1, os coordenadores pedagógicos e os estagiários foram apontados como os atores-chave nas condições para a existência de formações continuadas.

- No que se refere ao coordenador, a dificuldade estaria na disponibilidade pra ministrar as formações em cumprimento do cronograma agendado. Houve relatos da existência recorrente de demandas extras – a exemplo de reuniões na SEEL – que estariam contribuindo para a descontinuidade no processo de formação.
- Com relação aos estagiários, o descontentamento apareceu na pesquisa de campo abrangendo tanto a insuficiência no quantitativo 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. Há ainda relatos que evidenciam a inexperiência para o que alguns professores denominam de “manejo de sala de aula”, ou seja, para lidar com os alunos. Com isso, mesmo quando presentes, alguns estagiários demandam a presença dos professores em sala de aula para restabelecer a disciplina, atrapalhando o processo de aprendizado do professor durante a formação continuada.

A principal conseqüência da descontinuidade desses encontros é que estes passam a ter o caráter de capacitações independentes e não de formação continuada, já que esta pressupõe um processo contínuo de troca de experiências e de esclarecimento de dúvidas que apóia o professor permanentemente para que este encontre a melhor forma de trabalhar as diversas situações encontradas em sala de aula, contribuindo para a construção de um ensino melhor para os alunos sob sua responsabilidade.



Além disso, ao longo do tempo amplia-se o desnivelamento do ensino ministrado entre as turmas que compõem a rede, comprometendo a implantação da política pedagógica e, em última análise, o nível de impacto que a formação continuada promoverá para a qualidade do ensino.

Dessa forma, recomenda-se à SEEL:

- 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.

Espera-se com essas medidas que haja o aperfeiçoamento e desenvolvimento profissional dos professores da rede com a conseqüente melhoria da qualidade do ensino.

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

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.

A implementação da formação continuada para apoiar o sistema de ciclos ocorreu em três fases: na primeira com a formação dos coordenadores pedagógicos ministrado pelo Centro de Estudos em Educação e Linguagem - CEEL/ UFPE; na segunda fase esses coordenadores, chamados tutores, formaram os demais coordenadores pedagógicos; e, na terceira fase, com o apoio dos coordenadores pedagógicos, a formação continuada dos professores é feita diretamente na escola.

O planejamento e a execução das formações são descentralizados em cada escola, ficando sob responsabilidade dos respectivos coordenadores pedagógicos. Esse procedimento tem como justificativa as especificidades de cada unidade de ensino e as necessidades específicas de seus professores frente às suas formações e às realidades encontradas em sala de aula.

Quando da solicitação junto à Diretoria Geral de Ensino da relação dos encontros de formação realizados em 2007, foi verificado que a informação estava incompleta e foi solicitado mais um dia para que o formulário - “Fichas de acompanhamento do Pró-Letramento nas escolas” - fosse preenchido e atualizado. Apesar da SEEL receber informações, verificou-se que:

- a) As informações não são suficientes para o acompanhamento do conteúdo pedagógico que está sendo ministrado, haja vista que só é informada a disciplina: Português ou Matemática, não havendo um acompanhamento de conteúdo no sentido de traçar um perfil dessas necessidades, bem como verificar a qualidade dessas formações.
- b) As informações existentes não estão sendo usadas como instrumentos gerenciais, haja vista que não são aproveitadas como instrumentos para diagnóstico e correções de rumo.

A inexistência de instrumentos de monitoramento para a formação continuada dificulta a identificação de problemas e a disponibilização de ações reparadoras de forma tempestiva, além de dificultar a avaliação dos seus resultados.



Recomenda-se à SEEL:

- 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.
- Promover a avaliação periódica da formação continuada objetivando aferir a percepção desta pelos professores.
- Adequar o conteúdo das capacitações às necessidades apontadas pelos professores .

Espera-se que, dessa forma, haja uma melhoria da capacidade de gerenciamento das formações continuadas pela SEEL.

### **3.4 Outros pontos avaliados**

Durante os trabalhos de campo evidenciou-se a importância dos pontos a seguir destacados.

#### **3.4.1 O MAIS como espaço complementar de aprendizagem**

O Projeto MAIS, conforme referido no item 2.6 deste relatório, não está conseguindo promover os espaços complementares de aprendizagem previstos pela SEEL como condição para que a organização da aprendizagem em ciclos seja efetiva.

A concepção da organização da aprendizagem em ciclos, adotada pela Secretaria de Educação, tem como uma de suas bases o desenvolvimento e a aprendizagem pautados no respeito ao ritmo dos alunos (EDUCAÇÃO, 2003, p.164).

Entende ainda a SEEL (EDUCAÇÃO, 2003, p.164) que dentro do processo avaliativo, e com a mesma caracterização deste, ocorrerá à reorganização da prática na perspectiva do desenvolvimento permanente do aluno e do alcance de competências ainda não atingidas, e que:

“Este movimento é parte integrante e indissociável da concepção aprendizagem/avaliação adotada no ciclo, respeitando-se tempos, espaços e formas adequadas às diferenças e às necessidades de cada aluno.”

Para que não haja prejuízo para os alunos, àqueles que não constituírem as competências definidas precisarão, na trajetória, alcançá-las, “vivenciando a reconstrução do processo , de forma a garantir o tempo e as formas de aprendizagem a elas necessários”.

É destacado ainda que entre um ciclo e outro

“(…) além de todas as possibilidades de reorganização que poderão surgir no âmbito da autonomia da instituição escolar, serão assegurados espaços complementares de aprendizagem àqueles que não alcançarem as competências nos tempos regulares definidos para cada ciclo.” (EDUCAÇÃO, 2003, p.165).



A opção pela organização da prática pedagógica em ciclos de aprendizagem pressupõe, portanto, a disponibilização de intervenções externas e complementares aos trabalhos realizados em sala de aula.

Destaque-se ainda que essas intervenções carecem de um maior cuidado “pois necessita de atenção particularizada às situações de aprendizagem, de forma que se firmem exigências compatíveis ao nível de desenvolvimento proximal do aluno”(EDUCAÇÃO,2003,p.135), donde se conclui que tanto os profissionais responsáveis diretamente pelas turmas, como àqueles designados para apoiarem os alunos com dificuldades de aprendizagem precisam estar capacitados para desempenharem seus papéis.

Em resposta a essas demandas, foi criado conforme proposta da PCR, o MAIS – Movimento de Aprendizagens Interativas, uma ação que pretende, 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. A formação dos professores já foi objeto do item 3.4 deste relatório, razão pela qual nos deteremos no segundo objetivo do MAIS : “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.

Detalharemos a seguir alguns itens que subsidiam este achado:

*1) A concepção do MAIS x necessidades da organização da aprendizagem em ciclos*

O confronto entre a concepção da organização da aprendizagem em ciclos e a forma desenhada para a atuação do MAIS demonstra que esta não promove o apoio e o acompanhamento necessários para os alunos da rede municipal haja vista que:

- a) Os alunos não recebem “espaços complementares” para que com um tempo extra e novas formas vivenciem a “reconstrução do processo”, mas são separados dos demais colegas para, durante o horário de aula, serem assistidos por estagiários. Dessa forma, não apenas não recebem um horário extra como ainda são privados das aulas que estão sendo ministradas o que, considerando que já são alunos com dificuldade de aprendizagem, pode comprometer a sua assimilação posterior desses novos conteúdos;
- b) A função de ajudar os alunos com maiores dificuldades e de adotar “formas adequadas às diferenças e às necessidades de cada aluno” para que este aprenda o que não conseguiu aprender na turma regular, não está confiada a docentes e, sim a estudantes de pedagogia sem experiência em sala de aula;
- d) O MAIS não considerou as limitações de espaço das escolas para a realização dessas atividades no horário de aula, não representando, pois, uma solução que atenda a toda à rede, mas apenas à parte dela. Um exemplo disso foi encontrado em uma das escolas visitadas durante o processo de avaliação, onde não existe um local específico para o reforço, e o estagiário fica em sala de



aula dando um apoio ao professor de forma assistemática desvirtuando a razão de ser da sua contratação;

- e) O MAIS não é objeto de monitoramento por parte da SEEL, por esta razão seus resultados parciais não estão quantificados.

## *2) A operacionalização do MAIS*

No que se refere à operacionalização do MAIS foi identificado que:

Os estagiários não atendem em quantidade e em qualidade às necessidades da rede.

Para 69,4% dos diretores e 83,3% dos coordenadores pedagógicos entrevistados, o MAIS não atinge os objetivos a que se propõem e os estagiários são apontados como a condição decisiva para esse baixo desempenho.

Foi relatado que o quantitativo é insuficiente para atender aos dois objetivos do MAIS, com isso, esse apoio acaba não sendo dado sistematicamente, mas de acordo com a “demanda” mais urgente. Além disso, considerando o caráter pessoal que o programa pretende dar ao processo de aprendizado e às diferenças entre as dificuldades de cada aluno, conclui-se que esse apoio vai demandar uma quantidade de profissionais dedicados a um grupo de alunos por um determinado número de horas.

Foi relatado também por vários professores, durante a resposta ao questionário, que os estagiários têm dificuldade em lidar com os alunos, considerando os diferentes perfis, necessidades e comportamentos, como a lacunas quanto à formação desses estagiários no que se refere ao domínio de conteúdos.

A não disponibilização efetiva pela SEEL dos espaços complementares de aprendizagem previstos quando da adoção do sistema de ciclos impedem que os alunos com dificuldade disponham de mecanismos que permitam melhorar o desempenho escolar, comprometendo a vida escolar deste já que – em não havendo retenção – ele chegará ao final dos ciclos com um passivo de competências não construídas que terá já influenciado a construção de novas competências e que gerará no futuro um processo doloroso de “resgate” e de preenchimento dessas lacunas.

Diante do exposto, recomenda-se à SEEL:

- 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;
- Monitorar as ações de reforço escolar promovidas em espaços complementares, avaliando os resultados;
- 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.

Espera-se que, dessa forma, os alunos com dificuldade de aprendizado consigam construir as competências.





### 3.4.2 Apoio pedagógico aos professores

Foi constatado que parte dos professores do 1º e 2º ciclos não estão recebendo acompanhamento pedagógico por parte do coordenador.

Em resposta a questões relativas ao acompanhamento pedagógico:

- a) 42,5 % dos professores e 50% dos diretores pesquisados afirmaram que não contam com coordenadores pedagógicos nas suas escolas pela manhã;
- b) 31,5 % dos professores e 25% dos diretores pesquisados afirmaram que não contam com coordenadores pedagógicos nas suas escolas durante o período da tarde;
- c) No que se refere à existência de coordenador pedagógico nas escolas, apenas 47,9% dos professores pesquisados recebem o apoio pedagógico em todas as manhãs e 53,4% têm todas as tardes. Isso significa que alguns docentes simplesmente não têm em nenhum dia da semana assistência do coordenador uma vez que não contam com eles nem pela manhã nem à tarde;
- d) 38,4% dos professores responderam que o coordenador não acompanha o conteúdo ministrado.

As atribuições dos coordenadores pedagógicos estão sendo definidas por um grupo de trabalho da SEEL, não estando ainda, portanto, disciplinadas. Entretanto, não obstante a ausência desse registro, a leitura dos textos produzidos pela SEEL (EDUCAÇÃO, 2003,p.173) deixam clara a importância de apoio aos docentes nesse processo de mudança tanto na prática pedagógica – que deve atender ao “momento” de cada aluno e buscar formas alternativas para a construção do conhecimento - quanto no acompanhamento e na avaliação dos alunos sob a perspectiva do sistema de ciclos.

Essa importância é ainda evidenciada pelo Conselho Municipal de Educação, no Parecer 02/2001, que aprovou a organização da aprendizagem em ciclos no qual foi ressaltado que:

“Entretanto, seriação em ciclos podem não apresentar diferenças nos resultados educacionais, se permanecer a mesma forma de produzir, avaliar e tratar o conhecimento Para que as mudanças desejadas se concretizem, alguns pressupostos precisam ser assegurados. Assim, a implantação dos ciclos, tão precisamente afirmada e justificada no documento, acontecerá com a participação efetiva do professor. No contexto da educação continuada, o período e as estratégias de formação do professor para o exercício profissional deverão estar visíveis no planejamento, de modo a assegurar a superação das formas



convencionais de aperfeiçoamento. Por sua vez, é importante que o plano de trabalho privilegie a discussão da proposta pedagógica, do currículo e de formas de avaliação que garantam efetivamente a inserção, com qualidade, de todas as crianças no processo educacional (...),”.

A realização de formação continuada já foi tratada no item 3.4 deste relatório, entretanto, a possibilidade de intervenção do coordenador pedagógico vai muito além desses encontros, pois ele é o apoio pedagógico para que os docentes possam superar o desafio posto pela SEEL para o trabalho em ciclos e para isso ele precisa estar presente na escola.

A ausência de acompanhamento pedagógico, juntamente com a ausência de formações continuadas podem comprometer o sucesso do programa tanto no que se refere à qualidade das aulas ministradas, quanto à avaliação dos alunos realizada pelos professores.

Por todo exposto, cabe recomendar a SEEL:

- Disponibilizar o acompanhamento pedagógico a todos os professores da rede municipal de ensino de 1º e 2º ciclos.

Espera-se que a implementação dessa recomendação contribua para a adequação das aulas ministradas ao sistema de ciclos, bem como para a melhoria da qualidade das avaliações realizadas pelos professores.

### **3.5. A Prova Brasil**

Apresentamos neste item uma análise acerca do resultado da Prova Brasil. Apesar de os resultados dessa análise não se caracterizarem como “achados” de auditoria e de, por conseguinte, não ensejarem a proposição de recomendações, este trabalho não poderia furtar-se dessa análise. Primeiro, por ter sido a Prova Brasil um dos fatores que motivaram a realização da auditoria nesse Programa e, segundo, por ser mais uma oportunidade de questionamentos e reflexões por parte da própria equipe gestora, visando ao aperfeiçoamento da qualidade do ensino fundamental.

Em 2005, por iniciativa do Governo Federal, foi avaliado o nível de aprendizado dos alunos de 4ª. e 8ª. série do ensino fundamental de todos os municípios brasileiros, projeto denominado “Prova Brasil”. A avaliação foi focada nos conhecimentos de matemática e de língua portuguesa, e o Recife ficou classificado em último lugar para os alunos da 4ª série e em penúltimo para os de 8ª em ambas as disciplinas.

É possível que haja algum questionamento acerca da metodologia e das competências aferidas na Prova Brasil. Entretanto, algumas reflexões merecem ser feitas:

1. Considerando os dados consolidados das cidades com mais de 100 mil habitantes, Recife aparece no ranking como última colocada no Nordeste e o 10º município em



Pernambuco, com uma diferença de mais de 14 pontos para o primeiro colocado nos dois exemplos:

**Tabela 10** – Ranking da Prova Brasil.

Posição do Recife Entre capitais do NE			Posição do Recife entre municípios de PE Com mais de 100 mil habitantes	
PI	Teresina	177,39	Caruaru	174,97
PB	João Pessoa	175,56	Garanhuns	170,64
SE	Aracaju	175,21	Petrolina	170,19
MA	São Luís	173,09	Paulista	169,81
BA	Salvador	171,54	Vitória de Santo Antão	169,26
AL	Maceió	171,22	Jaboatão dos Guararapes	168,15
CE	Fortaleza	171,05	Olinda	166,94
RN	Natal	161,39	Camaragibe	166,23
PE	Recife	161,03	Cabo de Sto. Agostinho	165,33
			Recife	161,03

Fonte: Folha de São Paulo.

- Os resultados da Prova Brasil ainda não foram aproveitados pela SEEL/Recife para desencadear uma ampla discussão sobre a qualidade de ensino no Recife<sup>10</sup>, haja vista que 49,3% dos professores, 13,9% dos diretores e 19,4% dos coordenadores pedagógicos que participaram da pesquisa 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.

No primeiro semestre de 2007, a equipe gestora do programa iniciou a implantação do SMAR – Sistema de Monitoramento e Avaliação de Rede, aplicando um instrumento de avaliação para os alunos do ano 1.3 (último ano do 1º ciclo), cujos resultados parciais ainda não foram divulgados. Acredita-se que os resultados dessa avaliação constituem um instrumento importante para a composição do diagnóstico do ensino fundamental da Cidade do Recife.

#### 4. Indicadores de desempenho

Durante a realização dos trabalhos constatou-se que as gerências e unidades escolares possuem diversos dados de controle. Algumas unidades escolares, a depender da Direção,

<sup>10</sup> O Prova Brasil pretende ser um instrumento para um olhar mais qualitativo sobre as redes e sobre cada estabelecimento de ensino dando informações de: *Resultados para cada uma das escolas participantes*, *Dados sobre as escolas das redes*, *Resultados desagregados* (informações apresentadas por rede, em cada região, unidade da Federação, município e unidade escolar), *Distribuição percentual de alunos nos níveis da escala* (constitui indicadores do grau de equidade das redes e de cada estabelecimento de ensino) além de *Resultados de desempenho*.

In [http://www.inep.gov.br/basica/saeb/prova\\_brasil/inf\\_produzidas.htm](http://www.inep.gov.br/basica/saeb/prova_brasil/inf_produzidas.htm)



adotam o seu próprio controle, no entanto, esses dados não são analisados nem se adotam indicadores de desempenho de forma sistemática.

A prática de levantamento de dados nas unidades escolares já ocorre, tendo em vista a obrigatoriedade de encaminhamento de informações para o Censo Escolar, coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, conforme dispõe a Lei N. 9.394, de 23/12/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

A partir da aplicação da técnica Mapa de Produtos pela equipe de auditoria com os gestores foi possível identificar os produtos chave do ensino fundamental. Os produtos chave foram criança alfabetizada, projeto político pedagógico elaborado, aulas ministradas, família envolvida, dados estatísticos divulgados, parque escolar qualificado e avaliação de rede divulgada, e para seu acompanhamento sugerem-se alguns indicadores para avaliação, adoção e monitoramento pela Diretoria de Ensino e unidades escolares.

Para a medição do indicador é importante a definição do título do indicador, da meta que se busca alcançar, da fórmula de cálculo, da frequência de medição, da definição de quem fará as medições, de quem é o responsável pelas medições, da fonte de dados e de um fluxo de informações que permita a obtenção dos respectivos dados, entre outros requisitos que se mostrarem necessários.

Em dois indicadores sugeridos é necessária a definição do conceito de aluno alfabetizado e de rendimento satisfatório para efeito da medição.

Seguem as sugestões de indicadores.

**Tabela 11** – Sugestões de indicadores de desempenho.

Indicador	Periodicidade	Fórmula de cálculo
1. Percentual de alunos alfabetizados <sup>11</sup> na avaliação do professor. (Por turma, escola e RPA)	3 apurações no ciclo 1: final do 1.2, meio do 1.3 e final do 1.3	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de alunos alfabetizados por turma} \times 100}{\text{N}^\circ \text{ total de alunos da turma}}$ Produto chave: <b>criança alfabetizada</b>
2. Percentual de alunos alfabetizados que foram atendidos pelo professor alfabetizador (Por turma, escola e RPA)	Anual	$\frac{\text{N}^\circ \text{ alunos alfabetizados que foram atendidos p/professor alfabetizador} \times 100}{\text{N}^\circ \text{ total de alunos atendidos pelo professor alfabetizador}}$ Produto chave: <b>criança alfabetizada</b>
3. Percentual de alunos com rendimento satisfatório <sup>12</sup> na avaliação da rede - SMAR (Por turma, escola e RPA)	A cada avaliação	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de alunos com rendimento satisfatório no SMAR} \times 100}{\text{Total de alunos que fizeram a avaliação}}$ Produto chave: <b>avaliação de rede divulgada</b>
4. Percentual de faltas do aluno no mês (Por turma e escola)	Mensal	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de faltas do aluno no mês} \times 100}{\text{N}^\circ \text{ de dias de aulas no mês}}$ Produto chave: <b>criança alfabetizada</b>
5. Percentual de PPP's entregues	Anual	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de escolas que entregaram o PPP} \times 100}{\text{N}^\circ \text{ total de escolas}}$

<sup>11</sup> Definir aluno alfabetizado

<sup>12</sup> Definir rendimento satisfatório.



		Produto chave: <b>projeto político pedagógico elaborado</b>
6. Percentual de turmas sem professores regentes (Por escola e RPA)	Anual	$\frac{\text{N}^\circ \text{ turmas sem professores regentes}}{\text{N}^\circ \text{ total de turmas}} \times 100$ Produto chave: <b>aulas ministradas</b>
7. Percentual de faltas do professor no mês por turma (Por turma)	Mensal	$\frac{\text{Dias de faltas do professor no mês por turma} \times 100}{\text{N}^\circ \text{ de dias de aulas no mês}}$ Produto chave: <b>aulas ministradas</b>
8. Percentual de faltas justificadas do professor por mês por turma (Por turma)	Mensal	$\frac{\text{Dias de faltas justificadas do professor no mês por turma} \times 100}{\text{N}^\circ \text{ de dias de aulas no mês}}$ Produto chave: <b>aulas ministradas</b>
9. Percentual de faltas não justificadas por professor por mês e por turma (Por turma)	Mensal	$\frac{\text{Dias de faltas não justificadas do professor no mês por turma} \times 100}{\text{N}^\circ \text{ de dias de aulas no mês}}$ Produto chave: <b>aulas ministradas</b>
10. Índice de reuniões pedagógicas realizados por turma (Por turma)	A cada plantão pedagógico	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de turmas que realizaram reuniões (pedagógicas) com os pais} \times 100}{\text{Total de turmas}}$ Produto chave: <b>família envolvida</b>
11. Percentual de presença dos pais por turma (Por turma)	A cada plantão pedagógico	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de pais presentes à reunião (pedagógica) por turma} \times 100}{\text{N}^\circ \text{ total de pais por turma}}$ Produto chave: <b>família envolvida</b>
12. Percentual de escolas que encaminham dados <sup>13</sup> com atraso <sup>14</sup> (Por escola)	Anual	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de escolas que enviam dados solicitados com atraso} \times 100}{\text{N}^\circ \text{ total de escolas}}$ Produto chave: <b>dados estatísticos divulgados</b>
13. Percentual de escolas da rede municipal que atendem às normas de credenciamento para Instituições de Educação Básica <sup>15</sup>	Anual	$\frac{\text{N}^\circ \text{ escolas rede mun. que atendem às normas de cred. de Inst de Ed Bás.} \times 100}{\text{N}^\circ \text{ total de escolas da rede municipal}}$ Produto chave: <b>parque escolar qualificado</b>
14. Percentual de atendimento às normas de acessibilidade por escola	Anual	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de escolas da rede municipal que atendem aos requisitos de acessibilidade}}{\text{N}^\circ \text{ total de escolas}} \times 100$

<sup>13</sup> Definir dados a serem enviados e respectivos prazos

<sup>14</sup> Definir quantos dias será considerado com atraso para efeito de divulgação do cumprimento ou não pelas escolas

<sup>15</sup> Resolução CME Nº 14/2004



15. Percentual de demandas de obras atendidas <sup>16</sup> (Por tipo de obra)	Anual	Produto chave: <b>parque escolar qualificado</b>
		$\frac{\text{N}^\circ \text{ de obras realizadas} \times 100}{\text{N}^\circ \text{ de demandas de obras}}$ Produto chave: <b>parque escolar qualificado</b>

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Desta forma recomendamos à SEEL:

- Adotar indicadores de desempenho, a exemplo, dos sugeridos pela equipe de auditoria;
- Sensibilizar os diretores quanto à importância de sua participação neste processo de levantamento, controle e monitoramento;
- Definir, através de instrumento eficaz, as atribuições de todos os atores responsáveis pelo sistema de informações que alimentará os indicadores de desempenho;
- Elaborar os documentos e formulários necessários ao exercício das atividades de levantamento e monitoramento dos indicadores em suas diversas etapas.

A implementação de indicadores, permitirá um acompanhamento dos resultados relacionados aos principais produtos do ensino fundamental e, garantirão o fornecimento de informações que darão respaldo à tomada de decisões.

## 5. Análise dos comentários do gestor

Conforme os procedimentos adotados pela ANOP, a equipe de auditoria apresentou ao gestor os resultados de auditoria em dois momentos. Primeiramente, através da matriz de achados<sup>17</sup>, para que o gestor se pronunciasse a respeito dos achados. Nesse momento o gestor pronuncia-se informalmente, porém a Secretária de Educação enviou um documento chamado Observações Técnicas. Posteriormente, com a conclusão dos trabalhos, é enviado o relatório preliminar de auditoria, onde é dado um prazo de 30 dias para que o gestor faça comentários. Foi enviado pela SEEL um documento intitulado Comentários sobre o relatório de auditoria – ANOP acerca da “Avaliação da ação Universalização e Qualificação do Ensino Fundamental – 1º e 2º ciclos”, de agora em diante denominado Comentários do Gestor.

### 5.1 Introdução

A evolução dos conceitos e pressupostos que gerem a Administração Pública demandaram o desenvolvimento de novas formas de atuação dos Órgãos de Controle entre

<sup>16</sup> Tipos de obra: Sede nova; Nova escola; Anexo; Reforma; Adequação.

<sup>17</sup> Papel de trabalho onde se consolidam os resultados de auditoria incluindo as evidências, causas, efeitos e as recomendações.



elas as avaliações de políticas públicas globalmente ou de forma segmentada em programas e ações.

No Brasil, a realização pelos Tribunais de Contas de auditorias operacionais é respaldada desde 1988 pelo art. 70 da Constituição Federal, tendo sua importância reforçada pelos dispositivos trazidos pela Reforma Administrativa de 1998, com destaque para a eleição do Princípio da Eficiência como um dos parâmetros a serem obrigatoriamente respeitados pelos gestores públicos.

O TCE-PE vem contribuindo no processo de disseminação da metodologia AOP aos demais tribunais do Brasil. O grupo de auditoria operacional já realizou anteriormente duas auditorias em programas da Prefeitura do Recife, Programa de Saúde Ambiental e Programa Travessia.

Apesar de algumas entidades de fiscalização fora do Brasil incluírem no escopo de suas auditorias questionamentos quanto à adequação das soluções escolhidas pelos gestores, ou seja, das correntes doutrinárias às quais os administradores públicos se filiam para gerirem determinada política pública, e de haver defensores dessa corrente no Brasil<sup>18</sup>, as avaliações até hoje realizadas pelo TCE-PE não têm se ocupado da adequação dos modelos ideológicos escolhidos pelos gestores para o enfrentamento dos problemas locais, mas têm se restringido a responder a perguntas como:

- A situação encontrada pelos auditores está em conformidade com a lógica do programa e com seus pressupostos de operacionalização?
- Existem instrumentos eficientes de planejamento, monitoramento e avaliação?
- Que resultados estão sendo obtidos pelo programa?

Ou seja, os critérios que são utilizados para avaliar a operacionalização do programa não são obtidos aleatoriamente, mas a partir dos dados primários colhidos junto aos gestores (a exemplo de partir de análise SWOT, Mapa de Produtos e de entrevistas) e dos dados secundários (pesquisas, doutrina e outros documentos) a maior parte igualmente fornecida pelos gestores.

Pelo exposto, carecem de fundamento as tentativas da Secretaria de Educação, Esporte e Lazer do Recife de desqualificar os achados de auditoria sob o pretexto de estarem estes embasados no senso comum, quando de fato são fruto do confronto entre os critérios definidos a partir das informações dadas pelos gestores e a situação real encontrada pela pesquisa de campo. Os achados se baseiam, portanto, nos aspectos teórico-conceituais fornecidos pela própria equipe gestora do programa à equipe de auditoria, como se depreende da observação de todas as referências bibliográficas feitas no corpo do relatório.

## **5.2 Questões preliminares levantadas pelo gestor**

### **5.2.1 Do aproveitamento pela avaliação do documento Observações Técnicas**

---

<sup>18</sup> GOMES, Marcelo Barros. *O papel do TCU na avaliação de programas de governo: em busca de um governo de resultados*. In: TCU – Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedello Corrêa 2003: monografias vencedoras: 2005.



A SEEL, no documento Comentários do Gestor, inicia sua exposição ressaltando que já havia encaminhado o documento Observações Técnicas, a título de esclarecimento e/ou complementação sobre os pontos levantados na matriz de achados e que estes não foram aproveitados.

A apresentação da matriz de achados em reunião com o gestor é feita pela equipe ao final da avaliação e antes da redação do relatório com dois objetivos:

- Dar ciência ao gestor sobre os resultados da auditoria que estarão no relatório, sendo esta uma oportunidade para que os técnicos dirimam dúvidas do gestor e forneçam informações mais específicas que ajudarão na elaboração posterior do Plano de Ação<sup>19</sup>;
- Oportunizar o ajuste de alguma imprecisão em pontos específicos da matriz com o fornecimento de informações objetivas pelo gestor na própria reunião ou em data posterior acordada com a equipe.

O documento Observações Técnicas, enviado posteriormente à citada reunião, foi avaliado pela equipe, mas não foi considerado no ajuste da matriz de achados por não esclarecer objetivamente nenhum dos achados apontados na matriz, tampouco fornecer elementos que demonstrassem a inexistência do achado.

Há época da apresentação da matriz de achados, a equipe informou ao gestor que haveria um momento para o seu pronunciamento oficial, após a conclusão do relatório preliminar de auditoria.

## 5.2.2 Do objeto da Auditoria

No item 1.1 do documento Comentários do Gestor, ao tratar de Considerações Gerais, a SEEL levanta a diferença entre a amplitude do objeto de auditorias anteriores do TCE-PE e a realizada no Ensino Fundamental de 1º e 2º ciclos, pois este englobaria toda a política de ensino da prefeitura e não um programa de abrangência restrita.

Ocorre que, diferentemente do Programa de Saúde Ambiental, citado pela SEEL, as peças orçamentárias da Prefeitura do Recife no quesito Educação não são delimitados em vários programas e ações com objetivos e metas específicas. Como bem lembrou a SEEL ao lidar com o ensino fundamental, verifica-se que este encontra-se concentrado em uma única ação a “Universalização e Qualificação do Ensino Fundamental” dentro do Programa “Organização Eficaz do Ensino e da Aprendizagem”.

Contudo, essa evidente abrangência enfrentada pela equipe de auditoria não compromete a sua pertinência, mas, ao contrário, reforça a importância do trabalho realizado uma vez que contribuiu para tornar mais transparentes as informações sobre a política pública de educação.

É oportuno salientar, ainda, que o objeto não foi escolhido aleatoriamente, mas foi fruto de sua pontuação no instrumento de seleção utilizado pelo TCE-PE entre os programas da Cidade do Recife, considerando especialmente a importância do tema e os valores despendidos. Por fim, o resultado da Prova Brasil, colocando Recife em último lugar

<sup>19</sup> Documento a ser elaborado pelo gestor, após o julgamento, onde se define as ações, os prazos e os responsáveis para o atendimento das recomendações.





evidenciou a pertinência e urgência dessa avaliação pelo TCE-PE, bem como ajudou o direcionamento do foco deste trabalho nas ações de 1º e 2º ciclos.

### **5.2.3 Critérios de seleção de amostra e análise de dados**

Inicialmente, cabe comentar a que o fato do IDEB colocar o Recife numa posição superior à da Prova Brasil não invalida a pertinência da avaliação realizada por esta equipe. Ressalte-se que, no cálculo do IDEB, são considerados, além das médias de desempenho nos exames padronizados aplicados pelo Inep (Prova Brasil/Saeb), as taxas de rendimento escolar (aprovação). A ausência de retenção dos alunos entre os ciclos redonda numa baixa taxa de reprovação, melhorando a pontuação.

Contudo, é importante ressaltar que a comparação da taxa de reprovação da rede municipal do Recife com a de cidades que realizam anualmente a avaliação de seus alunos, ou seja, de fato reprovam alunos pode distorcer a real situação da rede. Esse indicador, portanto, não deve ser analisado isoladamente, mas em conjunto com os dados de avaliações qualitativas do desempenho dos alunos, em especial a Prova Brasil.

Finalmente no que tange à não identificação pela equipe de boas práticas, ou seja, de iniciativas e experiências satisfatórias, relacionadas às questões de auditorias pesquisadas, encontradas em determinados locais e que poderiam ser replicados para todo o programa, a equipe não pode ser criticada por não as ter encontrado. Ressalte-se ainda que o gestor, que é a fonte primeira de informação para a equipe, não apontou boas práticas nem durante os trabalhos de auditoria, nem no documento onde comentou a Matriz de Achados.

## **5.3 Dos Resultados da Auditoria**

A seguir serão apresentadas as análises dos documentos Observações Técnicas – fls.\_\_\_\_ e Comentários do Gestor – fls.\_\_\_\_ referentes especificamente aos pontos constantes no item Resultado da Auditoria do relatório preliminar.

### **5.3.1 Monitoramento da gestão escolar durante o mandato do diretor ( item 3.1.1 do relatório de auditoria)**

A gestora afirma, no documento Observações Técnicas, item 1.1, que “A reforma administrativa da Secretaria de Educação, Esporte e Lazer do Recife, ao criar a Diretoria de Acompanhamento e Avaliação Escolar - DIAE atesta a centralidade, para esta gestão, de institucionalizar mecanismos de acompanhamento e avaliação de forma mais sistemática”. Diz, ainda, que está em andamento análise de propostas de avaliação de desempenho para todas as funções técnicas e pedagógicas.

Os comentários apresentados não contradizem o achado. As recomendações apresentadas pela equipe também não foram comentadas, sendo, portanto, mantidas.

### **5.3.2 Avaliação e acompanhamento dos PPPs, das escolas por parte da SEEL ( item 3.1.2 do relatório de auditoria)**



A equipe gestora afirma no documento Observações Técnicas, item 1.2, que existem equipes responsáveis para qualificar a elaboração e fazer o acompanhamento dos PPPs das escolas, bem como para o acompanhamento da implantação dos PPPs. Entretanto, no documento Comentários do Gestor, item 1.3, admite que:

“(…) De fato temos entendido que algumas unidades não têm conseguido ter claro o planejamento geral dos eixos da SEEL, por isso passamos a revê-los na formação de gestores do início de 2008, quando pudemos trabalhar dois dias revisitando os eixos de planejamento da SEEL(…)”.

Esta ação já demonstra o esforço da SEEL em melhorar ainda mais os seus trabalhos e que será apreciada durante a fase de monitoramento desta auditoria. Espera-se que a implementação das recomendações apresentadas neste relatório de auditoria contribua para que os PPPs se firmem como instrumento de planejamento e acompanhamento escolar.

Mantêm-se as recomendações.

### **5.3.3 Sistema de Avaliação dos Alunos - Avaliação dos alunos por parte dos professores - Retenção dos alunos (itens 3.2, 3.2.1 e 3.2.2 do relatório de auditoria)**

No documento Comentários do Gestor, item 3.3, a SEEL enumera algumas providências tomadas em 2008, ou seja, após a avaliação do TCE-PE:

- Reformulação da Instrução normativa que fixa diretrizes e orienta procedimentos de avaliação de alunos, com a possibilidade inclusive do aumento de um ano de estudo para que haja a superação das dificuldades por aqueles que não construíram as competências básicas julgadas necessárias.
- Normatização das atribuições do coordenador pedagógico pela instrução normativa nº 05/2008;
- Temática avaliação foi objeto de formação específica para docentes do 1º e 2º ciclos ministrada no 1º semestre de 2008 no Centro de Ciências Sociais Aplicadas – CCSA, da UFPE.

Estas ações demonstram o esforço da SEEL em melhorar o sistema de avaliação de seus alunos, o que será verificado quando do monitoramento desta auditoria.

Ficam mantidas as recomendações.

### **5.3.4 Formação continuada dos professores (item 3.3)**

#### **Formação continuada para todos os professores da rede (item 3.3.1)**

A equipe gestora afirma, no documento Observações Técnicas, item 3.1.b, que todos os educadores da rede participariam da formação, não juntando, contudo, qualquer documentação comprobatória. O ponto não é citado no documento Comentários do Gestor.



Considerando que a falta de acesso a parte dos professores foi detectada em pesquisa realizada junto a professores e formadores, mantém-se as recomendações do relatório, cujo cumprimento será verificado quando do monitoramento da auditoria.

### **5.3.5 Carga horária anual e regularidade dos encontros da formação continuada (item 3.3.2 do relatório)**

O relatório de auditoria apontou que a formação continuada não está obedecendo ao inicialmente planejado quanto à carga horária anual e a regularidade dos encontros.

A gerência não contesta o relatório mas argumenta que “a execução das atividades de formação é devidamente monitorada mediante mapeamento existente na Gerência de 1º e 2º ciclos”, documento Observações Técnicas, item 3.2.a, informação esta que não se choca com o achado haja vista este é calcado no citado mapeamento, juntamente com a pesquisa realizada com professores e coordenadores pedagógicos.

Desse modo, permanecem as recomendações, cujo cumprimento será objeto de monitoramento.

### **5.3.6 Mecanismos de controle da SEEL para monitorar as formações continuadas nas escolas (item 3.3.3 do relatório)**

Neste ponto o relatório do TCE refere-se não à frequência do professor e sim a frequência dos encontros.

Argumenta a gestora do programa, no documento Observações Técnicas, item 3.3, que: “ (...) não pode haver necessariamente coincidências entre as escolas, em termos de quantidade de encontros já realizados” fazendo transparecer que essas diferenças seriam mínimas, quando na realidade, segundo os próprios dados fornecidos pela Gerência e expostos no item 3.3.2 do relatório, são relevantes.

Na época da auditoria o sistema de monitoramento apresentado pela SEEL não foi considerado satisfatório uma vez que a equipe de auditoria teve de esperar alguns dias para receber as fichas de acompanhamento da formação do Pró-Letramento nas escolas para que fossem corretamente preenchidas, pois as mesmas estavam com as informações incompletas e desatualizadas.

Afirma ainda a gestora que “O Banco de Dados já implementado é alimentado à medida que as fichas de frequências são entregues, evidenciando-se dessa forma um mecanismo de controle”. A equipe do TCE irá analisar tal informação no momento do monitoramento da auditoria que deve ocorrer no próximo ano.

Permanecem as recomendações deste item.

### **5.3.7 O MAIS como espaço complementar de aprendizagem (item 3.4.1 do relatório)**



Os dois documentos enviados pela SEEL não trazem informações que contestem os dados levantados na auditoria, restringindo-se a discorrer sobre a concepção e informações gerais do Projeto MAIS.

A gestora não fez menção a todas as incongruências apontadas no relatório sobre a inadequação no desenho do MAIS se confrontado com a concepção da organização de aprendizagem em ciclos. Tampouco enfrentou com dados objetivos os problemas apontados no relatório sobre a operacionalização do MAIS.

Por todo exposto, reafirmam-se as recomendações deste item.

### **5.3.8 Apoio pedagógico aos professores (item 3.4.2 do relatório)**

O documento Observações Técnicas, item 3.5, menciona que “a gestão SEEL vem realizando seleções periódicas para a função de coordenador pedagógico, passando de 185 profissionais em 2005(1º ano desta gestão), para 270, em 2007 (incremento de 46%). Com este número é dada cobertura a todas as 210 unidades escolares com 1º e 2º ciclos, em um ou nos dois turnos.”

No momento do monitoramento poderá ser verificado se esse aumento no número de coordenadores resultou na disponibilização de apoio pedagógico para todos os professores.

Mantêm-se as recomendações deste item.

## **5.4 Conclusão**

A análise dos documentos Observações Técnicas e Comentários do Gestor não suscitou mudanças significativas no relatório, não afetando os resultados da auditoria e as recomendações.

Ressalte-se mais uma vez que o trabalho de auditoria foi pautado na lógica e nos pressupostos teórico-conceituais nos quais a SEEL se filia para gerir o Ensino Fundamental no Recife, resultando na identificação de oportunidades de melhoria para o programa.

## **6. Considerações Finais**

A Prefeitura do Recife tem a responsabilidade primária no processo de educação dos alunos da rede municipal de ensino fundamental, conforme preceitua a Constituição Federal em seu artigo 211, parágrafo 2º. Através do programa “Organização Eficaz do Ensino e da Aprendizagem” e da ação “Universalização e Qualificação do Ensino Fundamental” ela trabalha para atender tal responsabilidade. Por considerar os primeiros anos da educação senão decisivos, mas ao menos importantíssimos ao desenvolvimento educacional, e, ainda, tendo em vista a abrangência do Programa, essa auditoria operacional focou o 1º e o 2º ciclo do ensino fundamental, da antiga alfabetização até a 4ª série, e atendendo as crianças de 6 a 10 anos de idade.

Conforme consta no PPA 2006 / 2009, o Programa 1.206 – Organização Eficaz do Ensino e da Aprendizagem tem como Objetivo Geral: “Assegurar na rede municipal de ensino



a realização de processos de educação de qualidade, visando o desenvolvimento humano e social das pessoas, proporcionar a sustentabilidade da inclusão social e participar da construção de uma sociedade justa e igualitária”. O município do Recife tem se desdobrado para atender tal objetivo, porém, a realização de uma prova nacional aplicada pelo MEC, no ano de 2005, denominada Prova Brasil, apresentou resultados das capitais nacionais onde aponta o Recife com o pior desempenho, tanto em português como em matemática, na 4ª série e em penúltimo lugar na 8ª série.

A ação “Universalização e Qualificação do Ensino Fundamental” é a ação mais relevante do programa 1.206 e se propõe a universalizar e qualificar o ensino fundamental para esses alunos proporcionando escolaridade, ampliação da jornada semanal, implementação da avaliação da aprendizagem, organizar e gerir matrícula e implementar e manter a proposta pedagógica, entre outras ações.

Durante o desenvolvimento dos trabalhos identificou-se que a operacionalização do Programa é 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. Apesar da existência de uma formação continuada dos professores, esse modelo é recente e mereceu também um olhar mais aprofundado da auditoria sobre seu regular funcionamento bem como sobre seus resultados.

Para a verificação desses aspectos, a auditoria subdividiu sua análise em três questões para a avaliação do programa. A primeira examinou se os mecanismos de controle existentes nas escolas e na Secretaria de Educação são 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 auxilia a gestão do Ensino Fundamental (1º e 2º ciclos). Por fim, a terceira questão buscou verificar em que medida a formação continuada é adequada às necessidades dos professores do 1º e 2º ciclo do ensino fundamental da PCR.

Os principais achados da auditoria foram relacionados: a) aos mecanismos de controle existentes na SEEL são insuficientes para monitorar a gestão escolar durante o mandato do diretor, a avaliação e o acompanhamento dos PPPs das escolas são insuficientes por parte da SEEL; b) à avaliação dos alunos realizada pelos professores não tem conseguido retratar o nível de aprendizado dos alunos, a existência de diferentes níveis de aprendizado dos alunos numa mesma turma tem dificultado o cumprimento do conteúdo programático e o aprendizado dos alunos; c) à SEEL não está disponibilizando uniformemente e equitativamente a possibilidade de formação a todos os professores da rede, a formação continuada que acontece diretamente nas escolas não está obedecendo ao inicialmente planejado quanto à carga horária anual e à regularidade dos encontros, 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;

Também foram constatados aspectos relacionados ao monitoramento e indicadores de desempenho da ação, tendo sido sugeridos alguns indicadores pela equipe de auditoria. Outros achados que merecem registro são: 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. Foi constatado que parte dos professores do 1º e 2º ciclos não estão recebendo acompanhamento pedagógico por parte do coordenador.

Esses aspectos demonstram que existem oportunidades de melhoria tanto em aspectos operacionais da ação, como em questões estratégicas. O enfrentamento dessas dificuldades é condição essencial para que o objetivo geral do programa de “Assegurar na rede municipal de



ensino a realização de processos de educação de qualidade, visando ao desenvolvimento humano e social das pessoas, promover a sustentabilidade da inclusão social e participar da construção de uma sociedade justa e igualitária”, seja alcançado.

Para tanto, é importante que a secretaria de educação da Prefeitura da Cidade do Recife, se engaje no processo de ajustes, envidando esforços para combater as fraquezas e ameaças enfrentadas pelo programa.

Espera-se que este relatório seja um instrumento para nortear tais ajustes e que a implementação das recomendações aqui apresentadas contribua para tornar as ações do programa mais efetivas, ampliando os níveis de qualidade da educação e proporcionando resultados de avaliação de rede em patamares bem superiores ao ora apresentado.

## **7. Proposta de encaminhamento**

Diante do exposto e visando a 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 Secretaria de Educação da Prefeitura do Recife, propomos o encaminhamento das seguintes deliberações:

À Secretaria de Educação do Recife-

- Remeter a este Tribunal de Contas, no prazo de 60 (sessenta) dias, plano de ação contendo as ações, o cronograma e os responsáveis para implementar as recomendações prolatadas, conforme Resolução TC 02/2005.

À Diretoria de Plenário deste Tribunal-

- Encaminhar cópias desta decisão e do Relatório de Auditoria à Secretaria de Educação do Recife e a Gerência de Controle Interno da Prefeitura do Recife;
- Encaminhar cópia desta decisão para subsidiar o julgamento da prestação ou tomada de contas, na forma dos artigos 6º e 8º da Resolução TC nº 014/2004;
- Encaminhar este processo à Coordenadoria de Controle Externo para a realização de monitoramento.

Por fim, sugerimos à Secretaria de Educação do Recife as seguintes recomendações:

- Elaborar relatórios gerenciais padronizados em cada escola que possibilite o monitoramento da gestão e a solução dos problemas.



- Adotar metas e indicadores de desempenho que ajudem a monitorar a gestão da escola.
- 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 pré-estabelecido;
- Sistematizar o 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.
- Levantar com os professores quais as dificuldades encontradas para avaliar os alunos;
- Estudar a possibilidade de detalhar o conceito “em construção – EC”, de forma a retratar melhor a realidade de cada criança.
- Introduzir o tema avaliação dos alunos nas formações continuadas.
- 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;
- Realizar estudo sobre a pertinência de reter os alunos com competências não construídas também ao final do 2º ciclo;
- Adotar a retenção ao final do 2º ciclo, caso o estudo se mostre favorável.
- 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.
- Dar condições para que todos os professores participem das formações continuadas.
- 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.
- 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.



- Promover a avaliação periódica da formação continuada objetivando aferir a percepção desta pelos professores.
- Adequar o conteúdo das capacitações às necessidades apontadas pelos professores .
- 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;
- Monitorar as ações de reforço escolar promovidas em espaços complementares, avaliando os resultados;
- 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.
- Disponibilizar o acompanhamento pedagógico a todos os professores da rede municipal de ensino de 1º e 2º ciclos.

Recife, 12 de setembro de 2008.

**Emerson Souza de Carvalho**  
Técnico de Auditoria das Contas Públicas

**Juliana Montenegro de O. Matos**  
Técnica de Auditoria das Contas Públicas

**Noemi Caldas Bahia Falcão**  
Técnica de Inspeção de Obras Públicas  
(coordenadora)

Visto e aprovado:

**Lídia Maria Lopes**  
Gerente da ANOP