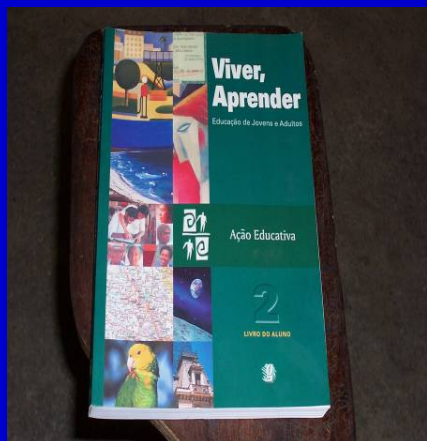


Tribunal de Contas do Estado  
de Pernambuco – TCE/PE



RELATÓRIO CONSOLIDADO DE  
AUDITORIA DE NATUREZA OPERACIONAL  
(Processo TC 0602927-9)



**AVALIAÇÃO DO PROGRAMA EDUCAÇÃO DE  
JOVENS E ADULTOS - EJA**  
(Prefeitura de Olinda)



**Equipe:**

Alan José de Moura Silva  
Emerson Souza de Carvalho  
Francisco Alves Soares  
Juliana Montenegro de O. Matos

JUNHO – 2007



## Agradecimentos

O sucesso das auditorias de natureza operacional 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 do Programa de Educação de Jovens e Adultos, tendo contado com a cordialidade e a participação da diretora e de técnicos da Diretoria de Ensino 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 de jovens e adultos – professoras Marileide Costa e Sônia Magali Alves de Souza - bem como da professora Maria Luiza Maranhão Simões, presidente do Conselho Municipal de Educação de Olinda, que muito contribuíram para a construção deste trabalho tanto na fase de planejamento, quanto na compreensão dos dados colhidos durante a pesquisa de campo.



## Sumário

<b>1 Introdução .....</b>	<b>05</b>
1.1 Identificação do objeto de auditoria .....	05
1.2 Objetivos e escopo da auditoria .....	05
1.3 Metodologia.....	06
<b>2 Visão geral do Programa de Educação de Jovens e Adultos.....</b>	<b>07</b>
2.1 Objetivos e público-alvo .....	07
2.2 Responsáveis .....	09
2.3 Histórico .....	10
2.4 Legislação .....	11
2.5 Relevância .....	11
2.6 Lógica da Política de Educação de Jovens e Adultos em Olinda.....	12
2.7 Aspectos orçamentários .....	14
<b>3 Resultados da avaliação.....</b>	<b>15</b>
3.1 Quanto à adequação dos controles para o gerenciamento da EJA.....	15
3.1.1 Informações sobre o desempenho dos alunos.....	15
3.1.2 Procedimentos para contactar alunos que faltam.....	17
3.2 Quanto aos livros e materiais didáticos.....	17
3.2.1 Disponibilização de livros e materiais didáticos.....	17
3.2.2 Atendimento das necessidades de alunos e professores pelo livro didático.....	19
3.3 Quanto às capacitações oferecidas aos professores.....	20
3.3.1 Adequação das capacitações.....	20
3.4 Quanto aos fatores externos que interferem na escolarização.....	21
3.4.1 Articulação da gestão da EJA com outros órgãos e programas municipais.....	21
3.4.2 Cumprimento da carga horária.....	22
3.5 Quanto ao acesso e à permanência na EJA.....	23
3.5.1 Acesso do público-alvo à EJA.....	23
3.5.2 Permanência dos alunos na EJA.....	24
3.6 Quanto a outros resultados não previstos no planejamento da auditoria.....	26
3.6.1 Estrutura física e de pessoal para o gerenciamento do PEJA.....	26
3.6.2 Informações orçamentário-financeiras do PEJA.....	27
<b>4 Indicadores de desempenho.....</b>	<b>28</b>
<b>5 Análise dos comentários do gestor .....</b>	<b>29</b>
<b>6 Considerações Finais.....</b>	<b>34</b>
<b>7 Proposta de encaminhamento .....</b>	<b>36</b>
<b>Apêndice I – Lista de siglas .....</b>	<b>40</b>
<b>Apêndice II – Lista de figuras.....</b>	<b>40</b>
<b>Apêndice III – Lista de tabelas.....</b>	<b>40</b>



## Resumo

A presente auditoria operacional foi realizada pelo Grupo de Trabalho de Auditoria de Natureza Operacional - ANOP do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco no período de agosto a novembro de 2006, tendo por objeto o Programa de Educação Básica de Jovens e Adultos – PEJA no Município de Olinda, sob a responsabilidade da Diretoria de Ensino, e mais especificamente da Divisão de EJA, da Secretaria de Educação e Desporto de Olinda.

O PEJA objetiva restaurar o direito à educação negada aos jovens e adultos, oferecendo igualdade de oportunidades para a entrada e permanência no mercado de trabalho, além de qualificação para uma educação permanente, tendo sido focadas neste trabalho as ações do programa relacionados ao sistema de controle, à disponibilização de material didático e capacitação dos professores, às articulações interinstitucionais e às condições oferecidas para o acesso e permanência dos alunos.

Identificou-se, na fase de planejamento, a existência de alguns problemas de ordem operacional e estrutural, bem como na promoção de ações intersetoriais que podem estar comprometendo o alcance dos resultados esperados pelo programa. Sendo assim, o trabalho voltou-se para a análise de quatro questões de auditoria: 1) Em que medida os controles existentes são adequados para o gerenciamento administrativo e pedagógico da EJA? 2) Em que medida o material didático disponibilizado e a formação dos professores são adequados às necessidades da EJA? 3) Em que medida a gestão tem adotado ações articuladas com outros órgãos e programas para evitar que fatores externos interfiram na escolarização de jovens e adultos da EJA? 4) Em que medida a gestão da EJA está oferecendo condições de acesso e permanência no Programa?

As estratégias metodológicas utilizadas para responder às questões de auditoria foram: visita exploratória, visita de estudo com a realização grupos focais, aplicação de questionários e entrevistas, pesquisa via *internet* e pesquisa documental. As principais limitações para o desenvolvimento das atividades propostas estão ligadas à pouca disponibilidade de professores para participarem de grupos focais, por terem toda a carga horária preenchida em outros empregos, e à insegurança em algumas escolas, o que gerou a substituição, quando das visitas de estudo, por outras unidades.

As principais constatações da auditoria foram relacionadas à: a) ausência de informações tempestivas sobre desempenho dos alunos, b) distribuição intempestiva e não uniforme de livros e materiais didáticos, c) inadequação das capacitações oferecidas, d) insuficiente articulação para minimizar fatores externos que prejudicam escolarização, e) não-cumprimento de carga horária, f) Dificuldades enfrentadas pelo público-alvo para acesso e permanência no programa e g) inadequação da estrutura disponibilizada para o gerenciamento do programa.

A partir dessas constatações e da identificação de suas causas e efeitos, foram emitidas recomendações, cuja implementação – espera-se – venham a contribuir para que o Programa de Educação de Jovens e Adultos disponibilize as condições necessárias para que suas ações sejam mais efetivas.



## **1 Introdução**

Tendo em vista o Termo de Designação de Auditoria – TDA nº. 06/2006 de 14/08/2006, ficou determinada a realização de auditoria de natureza operacional no Programa de Educação Básica de Jovens e Adultos – PEJA da Prefeitura de Olinda, cuja gestão encontra-se sob a competência da Secretaria de Educação e Desporto. O processo de Auditoria Especial, TC nº 0602927-9 foi formalizado tendo como relator o conselheiro Fernando Correia.

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

O relatório inicia-se apresentando a identificação do objeto da auditoria e a metodologia utilizada. O capítulo dois é composto pela visão geral do programa. O capítulo seguinte aborda os resultados da avaliação. Os comentários do gestor estão no capítulo 4. Os capítulos 5 e 6 abordam, respectivamente, as considerações finais e a proposta de encaminhamento.

### **1.1 Identificação do objeto de auditoria**

O escopo desta auditoria é o Programa de Educação Básica de Jovens e Adultos, que é coordenado pela Secretaria de Educação e Desporto de Olinda e cujo objeto é a oferta do ensino básico a Jovens e Adultos a partir de 15 anos, divididos em 5 níveis que correspondem ao ensino da alfabetização até a 8ª série.

A Educação de Jovens e Adultos - EJA é oferecida em 30 escolas municipais, em um total de 98 turmas presenciais sendo que a maioria destas corresponde aos três primeiros níveis do programa (alfabetização à 4ª. série do ensino básico). Os níveis 4 e 5 (5ª. à 8ª. séries) são oferecidos exclusivamente no Centro de Educação de Jovens e Adultos e na Escola Municipal Vereador José Mendes de Lima, e em 16 turmas de telessalas.

### **1.2 Objetivos e escopo da auditoria**

Durante a etapa de planejamento, foram constatados problemas relacionados ao sistema de controle, à disponibilização de material didático, à capacitação dos professores, às articulações interinstitucionais e às condições oferecidas para o acesso e a permanência dos alunos, os quais estão comprometendo o alcance dos resultados esperados do programa.

Para a verificação desses aspectos, a auditoria subdividiu sua análise em quatro questões para a avaliação do programa. A primeira examinou se os controles existentes são adequados para o gerenciamento administrativo e pedagógico da EJA; a segunda questão buscou averiguar se o material didático e a formação dos professores são adequados às necessidades da EJA; a terceira questão investigou a existência de ações articuladas entre a gestão e outros órgãos e programas, objetivando minimizar a interferência de fatores externos no processo de escolarização, e, por fim, a quarta questão se debruçou sobre as condições oferecidas aos alunos para o acesso e permanência no programa.



### 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 aplicadas à equipe da Diretoria de Ensino e da Divisão de EJA, as entrevistas realizadas com especialistas, os questionários aplicados aos diretores e professores, e os grupos focais com alunos de EJA.

Na fase de planejamento foram realizadas reuniões com as equipes da Diretoria de Ensino e da Divisão de EJA, ocasiões em que houve a aplicação de técnicas de diagnóstico – a Análise SWOT e o Mapa de Produtos – e a realização de entrevistas, com a finalidade de compreender a visão dos gestores sobre as características, pontos favoráveis e desfavoráveis da operacionalização do PEJA.

Ainda na fase de planejamento, foi realizada visita de estudo no Centro de Educação de Jovens e Adultos – CEJA, quando foi aplicada entrevista não estruturada com o diretor, com o vice-diretor e com alguns professores do centro. Também foram entrevistadas duas especialistas em Educação de Jovens e Adultos, as professoras Marileide Costa, da UFPE, e Sônia Magali Alves de Souza, do Conselho Estadual de Educação, a fim de ajudarem na compreensão do tema, em especial no que tange aos desafios e dificuldades recorrentes para sua implementação.

Finda a fase de planejamento, foi realizada a fase de execução mediante aplicação de: questionários com diretores e professores da EJA, aplicação de grupos focais com alunos da EJA, além de entrevista com a gerente do Departamento de Acompanhamento e Registro – DARE, que faz parte da Diretoria de Ensino. O objetivo da fase de execução foi ratificar, dimensionar e aprofundar as informações colhidas durante o planejamento. Além dos grupos focais com alunos, as visitas às escolas também proporcionaram o contato direto com professores e diretores, possibilitando a coleta de informações qualitativas sobre a realidade local.

A aplicação dos questionários dos Diretores foi antecedida de teste piloto com a finalidade de dirimir possíveis inconsistências e aperfeiçoar tanto o instrumento dos diretores quanto o dos professores naquelas perguntas comuns aos dois questionários. A estratégia inicialmente idealizada pela equipe foi a utilização de reuniões anteriormente agendadas no cronograma da Diretoria de Ensino e da Divisão de EJA para a aplicação *in loco* dos questionários e a realização de grupos focais com esses atores (diretores e professores).

Entretanto, quando da aplicação dos questionários na reunião dos diretores, a utilização dessa metodologia não se mostrou satisfatória em razão de fatores externos a equipe, a saber: atraso dos diretores à reunião e pouco tempo disponibilizado para a aplicação do questionário, resultando em um número insuficiente de respostas. Em razão disso – e diante da dificuldade expressada pela Divisão de EJA para o agendamento de reuniões específicas para a aplicação dos instrumentos – optou-se pelo envio direto dos questionários às escolas, para professores e diretores, e pela realização de grupos focais exclusivamente com os alunos.

Os questionários foram enviados às escolas para os diretores e professores da EJA, de acordo com relação entregue pela Divisão de EJA. Um total de 20 diretores (71%), e 56 professores (57%) respondeu aos questionários enviados. Houve o recolhimento desses instrumentos em reunião de professores de EJA - momento este aproveitado para esclarecer as dúvidas sobre a natureza e os objetivos da avaliação de programas - bem como na Diretoria de Ensino, onde alguns desses instrumentos foram entregues diretamente.



Foram realizados 5 (cinco) grupos focais com alunos das Escolas Municipais Santa Teresa, Isaac Pereira, Alexandre José Barbosa Lima e Dr. José Mariano, além do Centro de Educação de Jovens e Adultos. A seleção das escolas foi feita entre aquelas localizadas em uma das 5 (cinco) Regiões Político-Administrativas - RPAs com maior número de analfabetos<sup>1</sup>, considerando ainda os bairros com maior percentual de analfabetismo nas RPAs pré-selecionadas.

**Figura 1: Grupo Focal com alunos da Escola Municipal Isaac Pereira.**



**Figura 2: Grupo Focal com alunos do CEJA**



Fonte: Equipe de Auditoria

Ainda na fase de execução, foi realizada entrevista com funcionários do Departamento de Acompanhamento e Registro, o qual faz parte da Diretoria de Ensino, com o intuito de identificar os controles existentes sobre o desempenho dos alunos, e a disponibilização dessas informações para a equipe gestora do programa.

Finda a fase de planejamento, houve a consolidação dos resultados, os quais foram apresentados a especialistas em EJA, a membro do Conselho Municipal de Educação de Olinda e a técnicos desta corte, e, em um segundo momento, à equipe gestora do programa, sempre com o objetivo de compreender melhor os resultados encontrados e aprimorar as recomendações.

## **2 Visão geral do Programa de Educação de Jovens e Adultos**

### **2.1 Objetivos e público-alvo**

O PEJA é responsável por fornecer, em obediência a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 - LDBEN/96 o ensino básico à jovens e adultos a partir de 15 anos de idade inserindo-se dentro dos objetivos da Secretaria de Educação e Desporto de Olinda para a política de educação de jovens e adultos.

<sup>1</sup> Segundo Censo 2000 do IBGE



Segundo o Plano de Educação de Olinda<sup>2</sup>, a EJA “(...) tem como compromisso a oferta de um ensino qualificado que lhes permita prosseguir nos estudos e se inserir com sucesso no mundo do trabalho”. Constam do Plano, ainda, os objetivos e metas da política de educação de Jovens e Adultos em Olinda:

- “1. Fortalecer o programa Brasil Alfabetizado, visando atender a população de jovens e adultos não-alfabetizados do Município, até 2008.
2. Assegurar, em seis anos, a oferta de educação de jovens e adultos equivalente às quatro séries iniciais do ensino fundamental para a população de 15 anos e mais.
3. Assegurar, até o final da década, a oferta de cursos equivalentes às quatro séries finais do ensino fundamental para toda a população de 15 anos e mais, que concluiu as quatro séries iniciais.
4. Oferta da EJA em todos os turnos, atendendo às necessidades da demanda.
5. Estabelecer políticas que possibilitem parcerias para o aproveitamento dos espaços ociosos existentes na comunidade, bem como o efetivo aproveitamento do potencial de trabalho comunitário das entidades da sociedade civil, para a educação de jovens e adultos.
6. Consolidar na esfera pública, setores próprios incumbidos da educação de jovens e adultos.
7. Melhoria da qualidade da merenda, adequando-as às necessidades dos jovens e adultos.
8. Manter e ampliar espaços de estudos, tais como bibliotecas, laboratórios de ciências, sala de vídeo, laboratório de informática.
9. Garantir padrões básicos de qualidade nos espaços de oferta da EJA, como por exemplo: salas de aula com iluminação adequada, bem como a conservação das instalações físicas e mobiliário das escolas.
10. Fortalecer políticas de fornecimento de material didático-pedagógico adequado à clientela, para os cursos em nível de ensino fundamental para jovens e adultos.
11. Garantir a distribuição de materiais didáticos pedagógicos adequados aos jovens e adultos e em quantidade suficiente.
12. Estabelecer parcerias de forma a garantir cursos profissionalizantes e programas de estágios entre empresas, para os alunos.
13. Garantir a organização de atividades que oportunizem aos alunos o acesso a esporte, lazer e cultura, assegurando transporte.
14. Estimular as instituições de ensino superior do município a oferecer cursos dirigidos a terceira idade.
15. Colaborar no levantamento e avaliação de experiências em alfabetização de jovens e adultos, que constituam referência para os agentes integrados ao esforço nacional de erradicação do analfabetismo.
16. Estimular as empresas públicas e privadas a desenvolver políticas permanentes de educação de jovens e adultos, para seus trabalhadores.

---

<sup>2</sup> Documento ainda não publicado, disponibilizado para a equipe de auditoria pela Diretoria de Ensino da Secretaria de Educação.

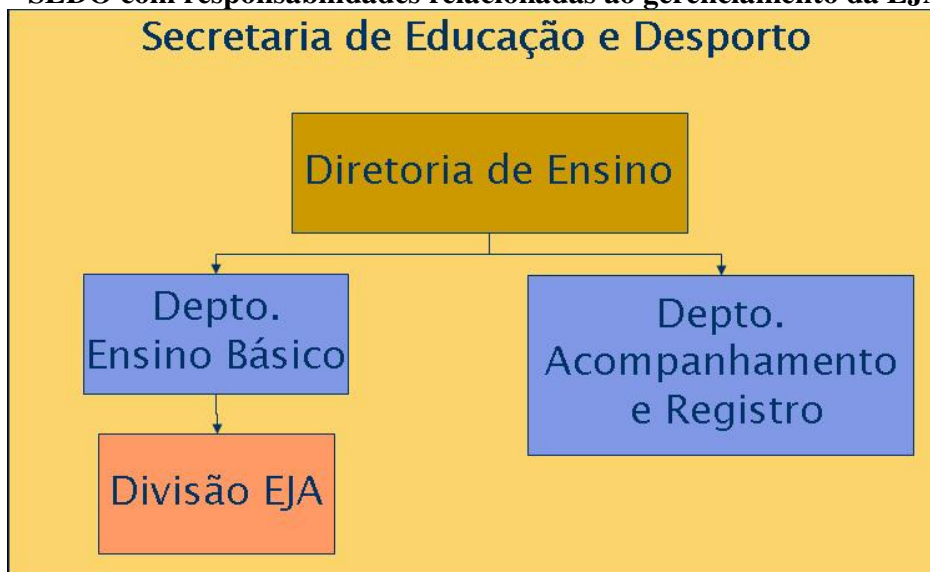


17. Articular as políticas de educação de jovens e adultos com as culturais.
18. Assegurar políticas de formação de educadores de jovens e adultos, capacitados para atuar de acordo com o perfil da modalidade e habilitados para no mínimo, o exercício do magistério nas séries iniciais do ensino fundamental, de forma a atender a demanda de órgãos públicos e privados envolvidos no esforço de erradicação do analfabetismo.
19. Realizar, a cada dois anos, avaliação e divulgação dos resultados dos programas de educação de jovens e adultos, como instrumento para assegurar o cumprimento das metas do Plano. ”

## 2.2 Responsáveis

No município de Olinda, o Programa de Educação de Jovens e Adultos é gerenciado pela Diretoria de Ensino, estando ligado de forma imediata à Divisão de EJA. O Departamento de Acompanhamento e Registro, por sua vez, tem como responsabilidade a consolidação das informações sobre o desempenho dos alunos da rede municipal, incluindo os do PEJA.

**Figura 3: Órgãos da Secretaria de Educação e Desporto de Olinda - SEDO com responsabilidades relacionadas ao gerenciamento da EJA**



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir de organograma disponibilizado pela Diretoria de Ensino.

O gerenciamento dos recursos financeiros é realizado pelo Departamento Financeiro da Secretaria de Educação e Desporto de Olinda.

**Tabela 1. Responsáveis pela educação de jovens e adultos em Olinda**

Cargo	Responsável
Secretária de Educação e Desporto	Leocádia Maria da Hora Neta
Diretora de ensino	Salete Maldonado
Chefe da Divisão de Jovens e Adultos	Jaciara França Silva
Departamento Financeiro	Maria Rodrigues Malta



## 2.3 Histórico

A Constituição Federal de 1988 – CF/88 incorporou como princípio que toda e qualquer educação visa ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (art. 225). Assim, a Educação de Jovens e Adultos participa desse princípio, como modalidade estratégica do esforço para que haja uma igualdade de acesso à educação.

O art. 208 da CF/88 por sua vez é claro ao afirmar:

“O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)”

Temos, então, um direito positivado, constitucionalizado à educação básica para todos os jovens, adultos e idosos, desde que queiram valer-se dele. O exercício desse direito apóia-se também na obrigação de estados e municípios, com assistência da União, o que supõe uma política integrada de EJA. Nesse sentido, a CF/88 em seu art. 214 traz:

“A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à: I – erradicação do analfabetismo, II – universalização do atendimento escolar (...)”

Eradicar o analfabetismo e universalizar o atendimento são faces da mesma moeda e significam o acesso de todos os cidadãos brasileiros pelo menos ao Ensino Fundamental. Nessa tarefa estão envolvidos todos os entes federativos.

Embora o município seja uma instância privilegiada para o contato mais próximo com esses jovens e adultos, torna-se fundamental a necessidade de colaboração entre os diversos entes federativos, tanto no que se refere a investimentos quanto à cooperação técnica.

De acordo com a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN, a EJA é uma modalidade da Educação Básica, nas suas etapas Fundamental e Média. Sendo modalidade, tem um perfil próprio, é um modo de existir com características próprias. Para que esse modo seja respeitado, há que ser levado em conta a equidade, que impede o aprofundamento das diferenças quando essas inferiorizam as pessoas. Busca-se, assim, eliminar a barreira discriminatória e tornar o aluno da EJA tão igual quanto outros que tiveram oportunidades em face de um bem indispensável que é a educação.

É importante ressaltar que, observados os limites e princípios da CF/88 e da LDBEN, os entes federativos são autônomos na gestão de suas atribuições e competências, assim, a autonomia dos sistemas de educação lhes permite definir a organização, a estrutura e o funcionamento da EJA.

Por outro lado, o Brasil é signatário de diversos documentos internacionais que pretendem ampliar o direito à educação, inclusive para jovens e adultos, a todos os países. No âmbito Constitucional, foi a partir da dos anos 80, com a CF/88 que o país deu um passo em direção a uma nova concepção de Educação de jovens e adultos no sentido de recuperar e ampliar a noção de direito ao Ensino Fundamental extensivo aos adultos.



## 2.4 Legislação

Dentre os dispositivos legais que respaldam a educação de jovens e adultos, destacam-se:

**Tabela 2. Relação de Legislação referente à EJA**

Norma	Descrição
Constituição Federal de 1988 – artigos 205 e 208, inciso I	Estabelece que "a educação é direito de todos e dever do Estado e da família..." e ainda, "ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria".
Lei nº 9.394 de 20.12.96 –	Lei de diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN – seção V.
Parecer 05/97 do Conselho Nacional de Educação - CNE	Aborda a questão da denominação "Educação de Jovens e Adultos" e "Ensino Supletivo", define os limites de idade fixados para que jovens e adultos se submetam a exames supletivos, define as competências dos sistemas de ensino e explicita as possibilidades de certificação.
Parecer 11/2000 do CNE	Faz referência às Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos.
Resolução CNE/CEB <sup>3</sup> Nº.01 de 05.07.2000	Estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos.
Lei Federal nº 10.880, de 09.06.2004	Institui o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos.
Resolução/CD/FNDE Nº 25 de 16.06.2005 retificada em 20.06.2005	Estabelece os critérios e as normas de transferências de recursos financeiros ao Programas de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos – Fazendo Escola

## 2.5 Relevância

O país tem 16,3 milhões de analfabetos na faixa etária de 15 anos ou mais, número que corresponde a uma taxa de 13,6% da população. Dados do censo de 2000 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE indicam que dos 270 mil habitantes do município de Olinda, 26.800 eram analfabetos, o que representava 9,9%. Com a alfabetização de mais de 11 mil alunos nos últimos dois anos, Olinda reduziu em cerca de 40% o índice de analfabetismo, segundo reportagem disponível no portal do Ministério da Educação<sup>4</sup>.

Um diagnóstico realizado pela Secretaria de Educação e Desporto do Município de Olinda constatou que a concentração de jovens e adultos analfabetos está localizada nas famílias de baixa renda que habitam na periferia da cidade (vide tabela a seguir).

<sup>3</sup> Câmara de Educação Básica.

<sup>4</sup> Disponível in [http://portal.mec.gov.br/secad/index2.php?option=content&do\\_pdf=1&id=1014&banco=1](http://portal.mec.gov.br/secad/index2.php?option=content&do_pdf=1&id=1014&banco=1). acesso em 04/01/2007.



**Tabela 3: Índice de analfabetismo por Região Político-Administrativa - RPA**

RPA	BAIRROS	POPULAÇÃO ANALFABETA	ÍNDICE %
1	São Benedito	195	10,3
	Caixa D'água	1555	15,5
	Alto da Bondade	917	16,2
	Passarinho	462	15,4
	Alto do Sol Nascente	424	19,4
2	Aguazinha	775	12
	Sapucaia	1420	13,3
	Águas Compridas	2215	15,4
	Alto da Conquista	666	18,9
3	Peixinhos	3574	13,8
	Sítio Novo	450	11,4
	Salgadinho	722	9,7
4	Vila Popular	338	8,6
	Jardim Brasil	543	4,5
5	Ouro Preto	1385	6,4
6	Fragoso	1755	12,6
	Bultrins	321	10,4
7	Jardim Atlântico	1845	7
	Casa Caiada	272	2,4
	Bairro Novo	159	2,1
8	Amparo	88	6,2
	Monte	620	13,8
	Guadalupe	448	11,1
	Bom Sucesso	202	9,2
	Carmo	67	3,8
	Varadouro	620	13,9
	Amaro Branco	354	12,1
Santa tereza	491	15,7	
9	Tabajara	715	8,8
10	Rio Doce	1556	4,6

Fonte: IBGE/Censo 2000

Dessa forma buscando garantir a inclusão social das camadas menos favorecidas da população, a Secretaria desenvolve ações específicas para a elevação da escolaridade de jovens e adultos, na expectativa de que, ao completar o ensino básico, tenham maiores condições para ingressarem no mercado de trabalho.

O compromisso da Educação de Jovens e Adultos em ser um instrumento de reinserção social vai ao encontro do foco mais frequentemente buscado nas avaliações de programas realizadas pelo TCE-PE, qual seja, a de ações governamentais que tenham um potencial relevante na diminuição das desigualdades sociais.

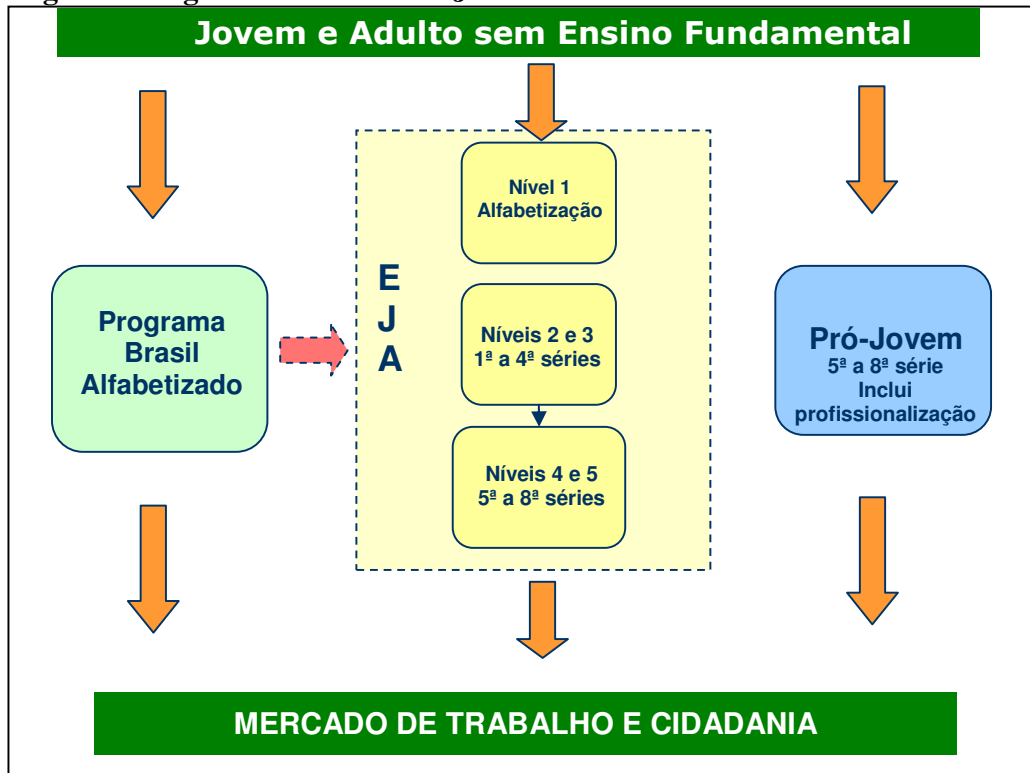
## 2.6 Lógica da Política de Educação de Jovens e Adultos em Olinda

A idéia de educação de jovens e adultos sofreu mudanças ao longo do tempo considerando a necessidade de contínuo desenvolvimento de capacidades e competências para fazer frente às profundas e rápidas transformações que o mundo passa. Desenvolveu-se, assim, o conceito de educação ao longo de toda a vida, o qual não se restringe apenas a um período particular ou a uma finalidade circunscrita.

Para que a população de jovens e adultos que não teve oportunidades de estudar possa exercer plenamente a cidadania, melhorar sua qualidade de vida e ampliar suas oportunidades no mercado de trabalho, a educação não pode se limitar à alfabetização desse público. Deve compreender, além disso, a oferta de formação equivalente às oito séries do ensino fundamental.

Dessa forma, a política de Educação de Jovens e Adultos em Olinda foi organizada de acordo com a lógica a seguir:

**Figura 4: Lógica da Política de EJA em Olinda**



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

Como se pode observar o jovem e o adulto que não teve oportunidade de concluir o ensino fundamental tem três opções para continuar seus estudos:

- Se não for alfabetizado poderá ingressar no Programa Brasil Alfabetizado, voltado para a alfabetização do jovem e do adulto. Ao terminar poderá ingressar nas turmas de EJA provavelmente no nível 2 (dois), que corresponde às 1ª e 2ª séries;
- Os jovens e adultos não alfabetizados poderão também ingressar diretamente nas turmas de EJA no nível 1 (um), que corresponde à alfabetização;
- Os jovens e o adultos alfabetizados podem ingressar diretamente nas turmas de EJA, nos níveis de 2 a 5, de acordo com o seu grau de conhecimento;
- E, por fim, os jovens e adultos alfabetizados que possuem a 4ª série do ensino fundamental poderão ingressar no Pró-jovem, que corresponde ao curso de 5ª a 8ª séries, mas com características de profissionalização.



A partir da compreensão dessa política, a avaliação foi realizada no Programa de Educação Básica de Jovens e Adultos, que corresponde ao ensino básico para jovens e adultos e é oferecido pela rede municipal em caráter continuado.

## 2.7 Aspectos orçamentários

O Programa Educação Cidadã está expresso no Plano Plurianual – PPA da Prefeitura Municipal de Olinda, referente ao período de 2002 a 2005, com o objetivo de garantir o ensino público de qualidade, ampliando o acesso e a permanência do aluno na escola. No PPA referente ao período de 2006 a 2009 o objetivo passou a ser a melhoria da qualidade do ensino público nas escolas da Rede Municipal de Olinda.

Considerando o PPA em vigor a partir de 2006, pode-se afirmar que o Programa Educação Cidadã tem características de um Programa guarda-chuva, ou seja, que apresenta em sua estrutura diversos programas autônomos, os quais são chamados de subprogramas, entre eles o Programa Educação Básica de Jovens e Adultos, cujos valores previstos estão a seguir discriminados:

**Tabela 4: Valores previstos no PPA 2006-2009 para o PEJA**

Subprograma	Ação	Exercício	Valor Previsto
Educação Básica de Jovens e Adultos	Manter as ações de educação de jovens e adultos	2006	550.000,00
	Expandir a matrícula nas classes de educação de jovens e adultos	2006	400.000,00
	Qualificar educadores de jovens e adultos	2006	200.000,00
	Promover o ensino profissionalizante	2006	50.000,00
<b>Total subprograma</b>			<b>1.200.000,00</b>

Considerando a previsão orçamentária para o exercício de 2006 para o Programa Educação Cidadã, evidencia-se a relevância da Educação Básica de Jovens Adultos frente aos demais subprogramas já que é contemplado com 54,55% dos gastos previstos, na ordem de R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais), conforme demonstrado na figura a seguir:

**Figura 5: Percentual de gastos previstos por subprograma – 2006**



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir do PPA 2005- 2009 de Olinda

As informações referentes à execução orçamentária do programa não foram fornecidas de forma adequada pelo Departamento Financeiro da Secretaria de Educação e Desporto de Olinda, razão pela qual não foi possível ilustrá-las neste tópico. Esse assunto será tratado de forma detalhada como um dos resultados da auditoria no item 3.6.2 deste relatório.

### 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 Quanto à adequação dos controles para o gerenciamento da EJA

##### 3.1.1 Informações sobre o desempenho dos alunos

A gestão do Programa não dispõe de informações tempestivas acerca do desempenho dos alunos.

Durante as entrevistas com os gestores, observou-se que a avaliação sistemática do desempenho dos alunos é feita exclusivamente pelos professores em sala de aula, apesar de uma avaliação experimental ter sido realizada pela gestão em 2005.

Observou-se também que os gestores não demonstraram saber se existe discrepância em turmas diferentes de mesmos níveis, porém sabem que as escolas têm formas diferenciadas de avaliar o aluno que ingressa na EJA, a fim de definir em que nível se encaixará.



Por outro lado, durante entrevistas com a equipe da DARE, constatou-se que as informações sobre o rendimento do aluno, (quantidade de aprovados, reprovados, transferidos e desistentes) ficam disponíveis no início do ano seguinte, mas não existe mecanismo de disponibilização automática à gestão da EJA.

Esses pontos observados têm como causas a inexistência de:

- Avaliação uniforme e sistemática, promovida pela gestão da EJA para aferir o desempenho dos alunos, independente da avaliação dos professores em sala de aula;
- Sistematização de proposta de EJA que defina as competências necessárias para o ingresso em cada nível de EJA;
- Avaliação padronizada do aluno que se matricula na EJA pela primeira vez, para saber em que nível irá iniciar seus estudos.
- Monitoramento da evolução do desempenho do aluno a partir da avaliação dos professores durante o período letivo, contribuindo para que a informação não seja disponibilizada tempestivamente à gestão.

Por conta da intempestividade da informação sobre o desempenho do aluno, a gestão não tem condições de promover intervenções suficientes durante o período letivo para atender, de forma emergencial, a alunos e turmas que apresentem baixo desempenho, havendo ainda a possibilidade de o aluno ingressar e permanecer em turma não compatível com seu nível.

Dessa forma, recomenda-se,

#### À Divisão de EJA:

- Promover avaliação uniforme e sistemática, ainda que amostral, dos alunos ao final do ano para aferir seu desempenho;
- Sistematizar uma proposta que defina as competências necessárias para o ingresso em cada nível de EJA;
- Padronizar a avaliação dos alunos que ingressam na EJA, a fim de verificar a turma correspondente ao seu nível de conhecimento;
- Criar mecanismo que permita a obtenção periódica dos dados sobre o desempenho dos alunos contidos nos diários de classe;
- Criar mecanismo para obtenção das informações sobre o rendimento dos alunos (quantidade de aprovados, reprovados, transferidos e desistentes) a serem disponibilizados na DARE, ao longo do período letivo em curso.

#### À Diretoria de Ensino:

- Garantir que todos os professores preencham o diário de classe no que toca ao desempenho dos alunos.

#### À DARE:

- Criar mecanismo para obtenção, nas escolas, das informações sobre rendimento dos alunos (observação da quantidade de aprovados, reprovados, transferidos e desistentes), disponibilizando-o ao longo do período letivo em curso.





Uma vez implementadas as citadas recomendações, espera-se que haja redução das chances dos alunos completarem o ano letivo com baixo desempenho.

### **3.1.2 Procedimentos para contactar alunos que faltam**

Não existe procedimento padronizado para contatar alunos que faltam ou abandonam a EJA.

De acordo com a pesquisa de campo, 91,1% dos professores afirmaram realizar controle de frequência, entretanto 42,9% desses professores informaram que não existe procedimento de contato com os alunos que faltam ou abandonam a escola em que lecionam.

Dos professores que afirmaram possuir algum tipo de procedimento para contatar os alunos, 32,35% afirmaram que fazem contato direto com o aluno, seja por telefone ou visitando-o. Por outro lado 58,82% desses professores afirmaram que enviam recados através de alunos que moram próximo ao aluno faltoso.

Isso ocorre porque não há definição de mecanismo de acompanhamento dos alunos pela gestão do programa e pelos diretores das escolas, que são os principais responsáveis pelo controle da presença dos alunos em sala de aula, provocando aumento da taxa de evasão.

Dessa forma, recomenda-se,

#### À Divisão de EJA:

- Realizar discussão com os diretores das escolas que possuem turmas de EJA, elaborando mecanismo para contatar os alunos faltosos ou evadidos, a fim de trazê-los de volta à sala de aula;
- Garantir que os dados para contato com o aluno (endereço e telefones) sejam preenchidos na ficha de matrícula.

Espera-se que ocorra redução da taxa de evasão com a adoção dessas medidas.

## **3.2 Quanto aos livros e materiais didáticos**

### **3.2.1 Disponibilização de livros e materiais didáticos**

Em 2006, a entrega de livros e de outros materiais didáticos não ocorreu com tempestividade, nem uniformidade entre as escolas. Houve falta de vários materiais didáticos para as turmas de EJA. Além disso, parte dos livros de EJA foi entregue com atraso e alguns alunos ainda não receberam.

Em resposta ao questionário, 88% dos professores informaram que algum material didático faltou, sendo os mais lembrados: caderno (64,3%) e lápis (60,7). Essa informação foi confirmada nos grupos focais com alunos.

Além de materiais didáticos propriamente ditos, foi identificada nos questionários com professores, a falta de materiais de apoio como: giz ou lápis para quadro e de itens relacionados à cópia de textos - como mimeógrafo, álcool específico e máquina de fotocópia. Esses itens também foram citados nos grupos focais com os alunos e em um deles houve o relato de que uma das professoras utilizava recursos próprios quando precisava fornecer fotocópias para os alunos.

No que tange especificamente ao livro didático, 67,9% dos professores afirmaram que



sua entrega foi efetuada mais de três meses após o início das aulas. Entretanto, houve casos em que a entrega só ocorreu no último quadrimestre do ano e de alunos que ainda não receberam, como revelaram os relatos dos questionários dos professores e dos grupos focais com alunos.

A pesquisa revelou ainda que a distribuição dos livros e materiais didáticos não ocorre com uniformidade entre as escolas, haja vista que, além das diferenças no cronograma de recebimento dos livros didáticos, os grupos focais evidenciaram que em algumas escolas os alunos receberam farda e alguns materiais didáticos – em 2006 ou em anos anteriores - e em outras não.

Foram identificadas algumas condições que contribuem para essa situação, a saber:

- Fragilidade no planejamento de compras e de distribuição de materiais didáticos para turmas de EJA;
- Inadequação da estrutura física e de pessoal disponibilizada para a Diretoria de Ensino e em especial para a Divisão de EJA quanto a: pessoal, computador e *Internet*;
- Morosidade dos processos licitatórios, os quais não são realizados diretamente pela Diretoria de Ensino, e chegam a durar até 8 (oito) meses.

A distribuição também é prejudicada pela insuficiente delegação e responsabilização pela Divisão de EJA para com os funcionários das escolas, no que se refere à distribuição de livros e materiais didáticos aos professores e alunos. Segundo a divisão, em anos anteriores houve casos em que os livros e materiais didáticos, entregues tempestivamente nas escolas, não foram repassados aos seus destinatários finais, razão pela qual em 2006 a equipe dessa divisão optou por entregar – mesmo que com atraso - os livros diretamente aos alunos.

O principal efeito da não disponibilização tempestiva e uniforme de livros e materiais didáticos é o comprometimento do aprendizado dos alunos, haja vista que esses itens são de fundamental importância no processo de construção do conhecimento. Uma outra consequência é a desmotivação por parte de professores e alunos, os quais sentem-se desvalorizados e desassistidos pelo programa, influenciando de forma negativa a auto-estima de alunos e o comprometimento dos docentes. Por fim, o atraso na entrega dos livros didáticos configura desperdício de recurso público, haja vista que estes não atenderão em plenitude ao fim perseguido pelo programa.

Diante do exposto, recomenda-se,

#### À Divisão de EJA:

- Definir os itens e quantitativos básicos de materiais didáticos, distribuindo às escolas no início do ano letivo;
- Garantir que a distribuição de materiais didáticos seja realizada de forma a contemplar uniformemente todas as escolas;
- Identificar as falhas no processo de distribuição, adotando as providências necessárias que garantam a distribuição de livros didáticos no início do ano letivo;
- Definir os responsáveis, nas escolas, pelo recebimento e posterior repasse dos livros e materiais didáticos, para professores e alunos.

#### À Diretoria de Ensino:



- Elaborar estudo sobre a estrutura física e de recursos humanos necessária para o gerenciamento do PEJA pela Diretoria de Ensino e pela Divisão de EJA.

#### À Secretaria de Educação:

- Disponibilizar à Diretoria de Ensino e, em especial, à Divisão de EJA a estrutura física e de recursos humanos necessária para o gerenciamento do programa;
- Identificar e sanar as dificuldades enfrentadas pelo setor responsável pelas licitações da SEDO, de forma a não comprometer a distribuição de livros e materiais didáticos da EJA no início do ano letivo.

Espera-se que a implementação dessas recomendações contribua para a utilização eficaz dos recursos utilizados na compra dos livros e materiais didáticos. Espera-se, ainda, que resulte na melhoria do processo de aprendizado dos alunos e no aumento da motivação de professores e alunos.

### **3.2.2 Atendimento das necessidades de alunos e professores pelo livro didático**

O livro didático adotado pelo Programa de Educação de Jovens e Adultos em Olinda foi desenvolvido especialmente para atender a esse público alvo e é considerado satisfatório pela Diretoria de Ensino e pela Divisão de EJA.

Entretanto, não obstante apresente vantagens apontadas pelos professores nos questionários, apresenta também pontos de melhoria, não atendendo totalmente às necessidades de docentes e alunos.

Os grupos focais revelaram que alguns alunos têm dificuldades para utilizar o livro didático. Além disso, 51% dos professores que responderam ao questionário, apontaram alguma inadequação nesse item.

A maior queixa dos alunos está relacionada ao tamanho dos textos, considerados longos demais, ao tamanho da letra e ao pouco número de exemplos. Todos esses fatores desestimulam sua utilização, e dificultam o estudo individual pelo aluno, em casa, conforme relato no grupo focal.

Corroborando com os resultados dos grupos focais, alguns professores apontaram que o nível dos livros é muito alto para os seus alunos, em especial para aqueles dos níveis iniciais que não conseguem acompanhar os assuntos abordados. Também estão entre as falhas mais citadas os textos longos e a pouca quantidade de exemplos.

As causas dessa inadequação devem ser objeto de análise aprofundada pela equipe da EJA. Contudo, os depoimentos colhidos durante a pesquisa apontaram algumas hipóteses que podem nortear as supracitadas investigações:

- Alguns alunos têm dificuldade para acompanhar os conteúdos, especialmente no nível 1, e que a heterogeneidade das turmas aumenta ainda mais essas dificuldades, desestimulando os alunos que sabem menos. Sendo assim, o livro inicial pode ter sido elaborado tomando por base um nível superior ao que é encontrado nos alunos que ingressam na EJA em Olinda;
- O tamanho da letra é uma queixa recorrente. Entretanto, a equipe gestora do Programa considera que o tamanho da letra é satisfatório e que a dificuldade de leitura decorre de problemas oftalmológicos dos alunos.



É oportuno citar, como fator que restringe o processo de escolha a pouquíssimos títulos, o fato de que o ensino de jovens e adultos ainda ser um objeto recente de estudo, e, por isso – de acordo com a gestão do programa - é pequena a oferta de livros didáticos direcionados a esse público.

O efeito trazido pela inadequação dos livros didáticos é a sua subutilização por professores e alunos, além de ser um desestímulo para os jovens e adultos com maiores dificuldades de aprendizado.

Diante do exposto, recomenda-se,

#### À Divisão de EJA:

- Verificar a adequação dos livros às respectivas turmas/níveis de EJA, identificando as dificuldades enfrentadas por professores e alunos, adotando as providências para saná-las.

#### Ao Gabinete da Prefeitura:

- Realizar ações com o intuito de diagnosticar e tratar possíveis problemas na visão dos alunos da EJA e viabilizar a aquisição de óculos de grau, mediante, por exemplo, parcerias com órgãos e entidades da área de Saúde nas esferas municipal, estadual e federal.

Busca-se com essas recomendações contribuir para que o livro didático adotado pelo PEJA cumpra plenamente a sua função, sendo instrumento de transmissão de conhecimento na sala de aula e no estudo individual pelo aluno.

### **3.3 Quanto às capacitações oferecidas aos professores**

#### **3.3.1 Adequação das capacitações**

As capacitações oferecidas não têm sido adequadas às necessidades dos professores.

A docência de jovens e adultos exige do professor habilidades específicas para lidar com estes alunos os quais, apesar de não terem tido acesso a todos os conteúdos repassados no ensino fundamental, tiveram acesso a outras fontes de informações formais ou não, e esses “saberes” devem ser considerados no processo de aprendizado.

Por outro lado, o ensino de jovens e adultos ainda é tema bastante novo, mesmo nas formações universitárias dos professores, o que aumenta a importância de capacitações oferecidas pelo poder público visando preencher essas lacunas.

Em 2006, foram oferecidos 8 (oito) dias de capacitação para os docentes de EJA, sendo 6 (seis) dias destinados a assuntos comuns a todo ensino básico e 2 (dois) dias destinados à capacitação específica em EJA.

Quando questionados sobre essas capacitações, 80,4% dos professores afirmaram que estas “não são adequadas às suas necessidades”, ou “são adequadas às vezes”. Ademais, 62,5% dos professores apresentaram críticas e pontos de melhoria para as capacitações.

A crítica mais recorrente nos questionários foi de que as capacitações não estão de acordo com a realidade dos professores e com suas necessidades (21,4%), mas também foram citadas: repetição de conteúdos, poucas práticas, exposição fragmentada de temas, falta de sistematização, falta de planejamento e falta de consulta ao professor.



O maior desafio, identificado nesta avaliação, para a realização de formações continuadas deve-se à dificuldade para compatibilizar esses encontros fora do horário de aula, pois a maioria dos professores de EJA tem outros empregos. Sendo assim, as capacitações são limitadas aos períodos de recesso, ou a dias em que os alunos ficam sem aula. Mesmo assim, a carga horária oferecida é insuficiente para uma formação adequada em questões específicas da EJA.

A pouca disponibilidade de capacitações gera desmotivação entre os docentes e não permite que estes sejam capacitados em todos os conteúdos importantes relativos à Educação de Jovens e Adultos.

Diante do exposto recomenda-se a Divisão de EJA:

- Utilizar resultado de pesquisa junto a professores e coordenadores pedagógicos no planejamento das capacitações no que se refere ao seu conteúdo e formato;
- Estruturar programa de formação continuada específica para EJA, com carga horária compatível com os conteúdos a serem trabalhados, adotando o horário mais adequado para a maioria dos professores.

Pretende-se que a implementação dessas recomendações propicie um maior desenvolvimento dos docentes de EJA, de forma que estes possam trabalhar as especificidades desses alunos, otimizando o processo de aprendizagem. Espera-se, ainda, o aumento na motivação dos professores no que tange ao processo de resgate dos seus alunos.

### **3.4. Quanto aos fatores externos que interferem na escolarização**

#### **3.4.1 Articulação da gestão da EJA com outros órgãos e programas municipais**

A gestão do Programa não adota ações articuladas com outros órgãos e programas do Município para fazer face aos fatores externos que prejudicam a escolarização dos alunos de EJA.

A pesquisa de campo com professores demonstrou que quando indagados sobre os fatores externos que afetam a escolarização dos alunos 82,1% referiram-se ao cansaço dos alunos, 58,9% à falta de segurança, 55,4% à falta de perspectiva profissional para o aluno e 73,2% à necessidade da mulher dar assistência ao marido e aos filhos.

Observou-se também que dos professores pesquisados 17,9% afirmaram que a gestão da EJA não tem se articulado com outras secretarias, diretorias ou programas para minimizar esses efeitos externos e 71,4% afirmaram que não sabe se existe alguma articulação.

Por outro lado, independente de articulação, 16,1% dos professores pesquisados afirmaram que não existem ações de outras secretarias, diretorias ou programas para minimizar esses efeitos e 67,9% afirmaram que não sabem se existem tais ações.

Essa falta de articulação se deve às seguintes causas:

- O Programa de EJA apresenta-se como uma prioridade, do ponto de vista da relevância social e da materialidade nas peças orçamentárias. No âmbito da Secretaria de Educação, entretanto, a gestão do município não direciona outras ações para atendê-lo de acordo com sua importância para o cenário municipal;
- A atuação da gestão da EJA e da Secretaria de Educação não tem conseguido promover a



integração entre as diversas políticas públicas do município;

- A estrutura disponibilizada para a Diretoria de Ensino e em especial para a Divisão de Educação de Jovens e Adultos é inadequada quanto a: pessoal, computadores e internet.

Assim, a escolarização dos alunos fica comprometida, com impacto inclusive na taxa de evasão.

Vale a pena salientar que foi criado um projeto chamado ***Brigada Paulo Freire por uma Olinda Alfabetizada*** com o objetivo de ampliar o número de turmas para novos alunos, assim como garantir as condições necessárias à continuidade dos estudos dos jovens e adultos do município.

Esse projeto é uma tentativa de articulação municipal envolvendo toda a sociedade, incluindo órgãos e entidades públicas, que se apresenta como uma boa prática, embora não seja conhecida, ou pelo menos lembrada, pela maioria dos professores de EJA e não se tenha materializado, ainda, a fim de combater os fatores que interferem na escolarização de jovens e adultos.

Dessa forma, recomenda-se,

À Secretaria de Educação:

- Promover discussão com os órgãos e gestores de programas da Secretaria de Educação, adotando alternativas de integração, no sentido de minimizar os efeitos externos ao programa que prejudicam a escolarização de jovens e adultos.

Ao Gabinete da Prefeitura:

- Promover discussão com as Secretarias do Governo Municipal no que diz respeito à integração de suas políticas no sentido de minimizar os efeitos externos ao programa que prejudicam a escolarização de jovens e adultos;
- Elaborar Plano de Ação Integrada para fazer face às dificuldades externas enfrentadas pelos alunos de EJA com vistas a estimular sua permanência e bom aproveitamento, ou implementar as ações previstas na “Brigada Paulo Freire” que visam a garantir a continuidade dos estudos de jovens e adultos.

Uma vez adotadas tais medidas, espera-se que haja redução da taxa de evasão, estímulo para o aluno continuar estudando e chances reais de colocação no mercado de trabalho a partir da escolarização do aluno.

### **3.4.2 Cumprimento da carga horária**

A carga horária não vem sendo cumprida integralmente pelas turmas de EJA, por conta de fatores externos ao programa.

A pesquisa de campo demonstrou que 39,3% dos professores pesquisados afirmaram não cumprir a carga horária e 23,2% afirmaram que cumpria às vezes. Além disso, em 86,84% das citações dos professores referentes às causas do não cumprimento da carga horária apareceu a questão da falta de segurança, que impele alunos e professores a saírem mais cedo para suas casas.



Por outro lado, em 26,32% das citações dos professores acima referidos, o horário de trabalho e o cansaço dos alunos apareceram como fatores que afetam o início das aulas.

Observou-se também que 50% dos diretores pesquisados afirmaram que os professores não cumpriam a carga horária.

É importante salientar ainda que os grupos focais realizados com os alunos demonstraram, de modo geral, que na prática as aulas começam às 19h30min e terminam às 21h30min.

A aula normalmente não começa no horário, por conta dos atrasos dos alunos que vêm dos seus trabalhos e normalmente terminam antes do horário por conta da insegurança para professores e alunos quando do retorno aos seus lares.

A redução da carga horária faz com que o conteúdo programático não seja totalmente ofertado e, portanto, a expectativa de aprendizado dos alunos fica comprometida.

Dessa forma, recomenda-se, à Divisão de EJA:

- Realizar levantamento em parceria com os diretores das escolas para verificar qual a carga horária efetivamente cumprida por cada turma de EJA;
- Medir e comparar o desempenho dos alunos, de acordo com avaliação padronizada a ser instituída, das turmas que recebem e das que não recebem aulas dentro da carga horária prevista;
- Realizar discussão com professores e diretores, definindo alternativa para garantir a disponibilização do conteúdo mínimo necessário para o desenvolvimento das competências dos alunos de EJA em consonância com a proposta pedagógica adotada e diante das possibilidades reais de cumprimento de carga horária.

Espera-se, assim, que ocorra a disponibilização dos conteúdos necessários ao aprendizado dos alunos, de acordo com o nível em que se encontram.

### **3.5 Quanto ao acesso e à permanência na EJA**

#### **3.5.1 Acesso do público-alvo à EJA**

Conforme previsto na matriz de planejamento de auditoria, uma das questões abordadas foi referente às condições de acesso e permanência no Programa.

Pesquisa realizada junto aos professores durante a fase de execução apresentou os seguintes resultados:

- 55,4% dos professores pesquisados acham que existem pessoas que não podem estudar à noite, mas que freqüentariam no horário diurno.
- 76,8 % dos professores afirmaram que “não ter com quem deixar os filhos” é uma dificuldade encontrada pelo aluno para ingressar na EJA.
- 67,9% dos professores apontam a “necessidade de dar assistência ao marido e aos filhos” como uma dificuldade dos alunos.

No que se refere ao primeiro item, observa-se que existe a possibilidade de haver uma parcela do público-alvo do programa que, ou por trabalhar à noite ou ainda por não ter com quem deixar os filhos, por exemplo, fique impossibilitada de participar do programa no



horário ofertado. Raciocínio semelhante se aplica às mulheres que não têm emprego e que os maridos “exigem” sua presença em casa à noite.

Dessa forma, o fato de a EJA só ser oferecida no turno da noite faz com que “não ter com quem deixar os filhos” e “a necessidade de a mulher dar assistência ao marido e aos filhos” sejam fatores que dificultam o acesso ao programa, fazendo com que esse não atinja uma parcela do público-alvo.

Mesmo sendo sabido que, de fato, a maior parte do público-alvo do programa é composta de pessoas que trabalham durante o dia e, assim, só teriam o horário noturno para estudar, é importante ressaltar que a equipe da EJA informou que nunca foi realizada nenhuma pesquisa para aferir a demanda no horário diurno. Assim, existindo essa demanda, não há que ser desprezada.

Embora essa pesquisa tenha sido realizada junto aos professores e não junto ao público-alvo e não-beneficiário do Programa, entende-se que é um bom indicativo de alguns problemas de acesso que podem existir no Programa, já que os professores lidam diretamente com os alunos e, assim, acabam por conhecer bem, não apenas os problemas desses, mas também os da comunidade em que estão inseridos.

Assim, propõe-se como recomendação à Diretoria de Ensino:

- Levantar a capacidade operacional do programa e das escolas, e em havendo possibilidade de oferta de novas turmas de EJA no turno diurno, avaliar a existência de demanda, e sendo esta constatada, criar turmas em caráter experimental;

Espera-se que, com isso, um maior quantitativo de pessoas possam ser alcançadas pelo programa.

### **3.5.2 Permanência dos alunos na EJA.**

Pesquisa realizada junto aos professores apontou como dificuldades de permanência do aluno na EJA:

- sazonalidade do trabalho: 87,5%
- falta de perspectiva : 58,9%

Quanto às possíveis causas da evasão, apontou os seguintes fatores como causas:

- cansaço após o trabalho: 92,9%
- desmotivação quanto ao próprio aprendizado: 35,7%

No grupo focal realizado na Escola Santa Teresa, por sua vez, foi detectada a existência de alunos que já haviam concluído o nível 3 da EJA e que, por não disporem de turma do nível 4<sup>5</sup> para dar continuidade aos estudos, pediram permissão à professora para continuarem frequentando o nível 3 na qualidade de ouvinte para que, dessa forma, não esquecessem dos conteúdos já aprendidos.

---

<sup>5</sup> Com exceção do CEJA e da Escola Municipal Vereador José Mendes de Lima, todas as turmas de EJA dos níveis 4 e 5 são ofertadas na modalidade de telessala.





Com o intuito de verificar se a disponibilidade de turmas de nível 4 e 5 era um problema isolado da Escola Santa Teresa, a equipe de auditoria contatou por telefone todas as escolas que dispõem de turmas de EJA desses níveis.

Os contatos foram realizados entre 30 de outubro e 06 de novembro, durante a tarde e à noite. Nenhuma das escolas sabia informar a data de matrícula ou a data de início das aulas no próximo ano. Na maioria das escolas não havia qualquer informação de se haveria ou não turmas do nível 4 e 5 no próximo ano, cabendo registrar, ainda, casos em que não existiam pessoas da secretaria para dar informação, o que acabava sendo feito pelo vigilante da escola.

Em entrevista com equipe gestora da EJA também foram apontados problemas internos das escolas que teriam influência na permanência dos alunos, tais como, não-cumprimento da carga-horária e não-funcionamento regular da secretaria no período noturno.

Dessa forma, podem ser apontados como fatores que dificultam a permanência dos alunos na EJA:

- a) a sazonalidade do trabalho (trabalho temporário);
- b) falta de perspectiva;
- c) cansaço após trabalho;
- d) desmotivação quanto ao próprio aprendizado;
- e) insuficiência na disponibilização de turmas dos níveis 4 e 5, não havendo divulgação das escolas que dispõem dessas turmas, período de matrícula, data de início e término das aulas;
- f) não-cumprimento de rotina escolar (carga horária pelo professor, funcionamento de secretaria, fornecimento de merenda escolar).

De fato, observa-se que, os itens a) e c), sazonalidade do trabalho e cansaço após trabalho estão inseridos em um contexto social que extrapola o âmbito do programa. Quanto às demais causas, entretanto, é possível a adoção de medidas tendentes a minimizar os seus efeitos, com o intuito de evitar que os alunos abandonem o curso e, assim, o programa atinja seus objetivos.

A falta de perspectiva, por exemplo, está diretamente relacionada com a dificuldade de profissionalização e inserção no mercado de trabalho. Daí a importância de os alunos da EJA estarem incluídos em políticas de profissionalização, a exemplo do que está previsto no Projeto Brigada Paulo Freire, da Prefeitura de Olinda.

Entende-se, ainda, que especial atenção deve ser dada ao item e) : insuficiência na disponibilização de turmas dos níveis 4 e 5. A formação continuada é a base de todo programa voltado à educação e sabe-se que o estudo no turno da noite, por si só, já traz uma série de dificuldades a ele inerentes.

Assim, o aluno esperar 6 meses ou até um ano para o início das aulas é um forte fator de desestímulo que certamente pode levar muitos alunos a abandonarem ou não ingressarem na escola.

Outro fator importante se refere à auto-estima dos alunos que muitas vezes se acham incapazes, desiludidos e impotentes. Daí a necessidade de os professores buscarem sempre incentivá-los, mostrando que são capazes, divulgando experiências exitosas de alunos que superaram as dificuldades e, mais ainda, fazendo-os ver a educação como um direito de todos.

Dessa forma, propõe-se como recomendações:



#### À Divisão de EJA:

- Trabalhar nas capacitações dos professores conteúdos destinados a elevar a auto-estima dos alunos, ressaltando que a escolarização é um direito de todos.

#### À Diretoria de Ensino:

- Divulgar experiências exitosas de alunos que superaram dificuldades para permanecerem na EJA;
- Realizar estudo da demanda por turmas dos níveis 4 e 5 nas escolas e incluir tais turmas no planejamento anual da EJA, com definição das escolas que as oferecerão, quantitativo de turmas, período de matrícula e data de início e término de aulas. Divulgar essas informações nas escolas com antecedência, incentivando os alunos concluintes do nível 3 a continuarem os estudos.

#### Ao Gabinete da Prefeitura:

- Incluir alunos de EJA nas políticas que visem à profissionalização de jovens e adultos, a exemplo do previsto no Projeto Brigada Paulo Freire;
- Promover articulação com o Governo do Estado, com o intuito de ampliar a oferta de turmas nos níveis 4 e 5 da EJA.

Espera-se que, com isso, haja uma diminuição da evasão, possibilitando maior permanência do aluno na EJA e maior conteúdo de aprendizado.

### **3.6 Quanto a outros resultados não previstos no planejamento da auditoria**

Além das constatações resultantes do foco dado para esta avaliação, a partir da determinação do problema e das questões de auditoria, foram identificados os seguintes pontos que interferem no desempenho do programa.

#### **3.6.1 Estrutura física e de pessoal para o gerenciamento do PEJA**

A estrutura física e de pessoal disponibilizada para a Diretoria de Ensino e para a Divisão de EJA é insuficiente para o gerenciamento eficiente do PEJA.

Como já demonstrado na “visão geral” deste relatório, o Programa de Educação de Jovens e Adultos está sob a responsabilidade imediata da Divisão de EJA que faz parte do Departamento de Ensino Básico que, por sua vez, é uma das unidades da Diretoria de Ensino, tendo todos uma ligação, mesmo que não exclusiva, com o PEJA.

Durante o período desta avaliação, foram realizados vários contatos com as equipes dessas unidades, o que permitiu a aferição de que a estrutura disponibilizada é insuficiente para o gerenciamento adequado do PEJA<sup>6</sup>. Atualmente a Divisão de EJA dispõe de 5(cinco) funcionários, enquanto a Diretoria de Ensino e o Departamento de Ensino Básico dispõem juntos

---

<sup>6</sup> Saliente-se que foi feita referência exclusivamente ao Programa de Educação de Jovens e Adultos por ser este o objeto da avaliação. Entretanto, a Diretoria de Ensino e o Departamento de Ensino Básico têm sob sua competência todo o ensino básico (incluindo, por exemplo, o ensino infantil e a educação especial) o qual será impactado caso essas unidades sejam reestruturadas.



de 3 (três) funcionários com funções gerenciais relacionadas não apenas à EJA, mas a todo o Ensino Básico.

Uma das principais evidências da inadequação na estrutura disponibilizada é o fato desta ter sido identificada como uma das causas para as falhas relacionadas à compra e distribuição de materiais didáticos, e às deficiências no acompanhamento junto às escolas.

Para o desempenho de suas atividades a Diretoria de Ensino e a Divisão de EJA dispõem de 1 (um) computador cada, sendo que não há acesso à *Internet* em nenhuma das unidades. Também foi identificado que – não obstante tenha havido uma melhoria a partir do 2º semestre de 2006 - não há disponibilização suficiente de transporte em horário noturno, dificultando a realização de visitas regulares da equipe da EJA às escolas.

Essa falha é causada pelo mau dimensionamento da estrutura necessária ao gerenciamento da EJA, tendo impacto direto nessa atividade, já que os gerentes são demandados em questões operacionais, dispendo de pouco tempo para planejar, avaliar e coordenar o programa. Ademais, essa deficiência sobrecarrega as unidades e gera desvios de competência entre estas, já que “todos fazem tudo” a depender das demandas e da disponibilidade de cada um.

Por fim, a carência de computadores e de acesso à *Internet* favorece o isolamento e a não-disponibilização tempestiva de informações – a exemplo das disponíveis no *site* do Ministério da Educação sobre a operacionalização da política de EJA e sobre a captação de recursos. A comunicação intra-institucional também pode ser beneficiada pela informatização, a exemplo do envio pelo Departamento Financeiro para a Diretoria de Ensino de informações sobre a execução orçamentária dos recursos da EJA.

Por todo exposto recomenda-se:

À Diretoria de Ensino:

- Elaborar estudo sobre a estrutura física e de recursos humanos necessária para o gerenciamento do PEJA pela Diretoria de Ensino e pela Divisão de EJA.

À Secretaria de Educação:

- Disponibilizar à Diretoria de Ensino e, em especial, à Divisão de EJA a estrutura física e de recursos humanos necessária para o gerenciamento do programa.

Espera-se que a implementação dessas recomendações contribua para o gerenciamento eficiente do Programa de Educação de Jovens e Adultos.

### **3.6.2 Informações orçamentário-financeiras do PEJA**

A equipe da EJA não dispõe de informações orçamentário-financeiras atualizadas sobre o PEJA.

Durante as entrevistas, a equipe gestora afirmou não dispor das informações sobre a execução orçamentária do programa. Afirmou, ainda, que existe um comprometimento no gerenciamento dos recursos, havendo inclusive casos de devolução desses ao final do exercício, por desconhecimento da existência de saldo.

Durante a realização do estudo de viabilidade, etapa que precede a realização da avaliação propriamente dita e que tem por função verificar a adequabilidade e a oportunidade da realização da auditoria, foi feita solicitação à Diretoria Financeira acerca da execução orçamentária do programa.



Na fase de planejamento de auditoria, foram solicitados à Diretoria Financeira (Solicitação de Documentos 01/2006) dados referentes aos recursos despendidos pelo programa nas atividades de capacitação, aquisição de merenda, livros e materiais didáticos e para o pagamento de professores, bem como a discriminação das receitas próprias e do programa federal “Fazendo Escola”.

Nas duas ocasiões supracitadas, a Diretoria Financeira enviou resposta à solicitação, sendo que os dados fornecidos apresentaram-se de maneira incompleta ou equivocada.

Dessa forma, a dificuldade encontrada pela equipe de auditoria pode estar sendo enfrentada pela equipe gestora do programa junto ao Departamento Financeiro. A carência dessas informações disponibilizadas de forma correta e tempestiva acarreta dificuldades de gerenciamento de recursos pela equipe gestora do programa.

Diante do exposto, recomenda-se:

À Secretaria de Educação:

- Identificar e sanar as dificuldades enfrentadas pelo Departamento Financeiro para o fornecimento de informações orçamentárias e financeiras consistentes e tempestivas do PEJA;
- Manter relatórios atualizados sobre a execução orçamentária e financeira do PEJA e enviá-los mensalmente à equipe gestora do programa.

Espera-se que, dessa forma, haja uma melhora no gerenciamento da execução orçamentária e financeira do programa, contribuindo para a transparência sobre a origem e aplicação de recursos públicos.

#### 4 Indicadores de desempenho

Durante os trabalhos do planejamento de auditoria, foi promovida uma oficina com gestores da Diretoria de Ensino da SEDO para identificar os produtos principais gerados pelo programa e, com base nesses produtos, propor alguns indicadores estratégicos de desempenho. Alguns desses indicadores estão listados na tabela a seguir.

**Tabela 5. Indicadores de desempenho.**

Indicador	Periodicidade	Fórmula de cálculo e análise do indicador
a) Percentual de turmas que recebem o livro didático até um mês após o início das aulas.	Anual	Quantidade de turmas de EJA que recebem o livro didático até um mês após o início das aulas x 100 / Quantidade total de turmas de EJA
b) Quantidade de horas de formações e/ou aperfeiçoamentos em EJA.	Anual	Quantidade de horas de formações e/ou aperfeiçoamentos em EJA.
c) Percentual de satisfação dos professores com a formação em EJA.	Anual	Quantidade de professores satisfeitos com a formação específica em EJA x 100 / Quantidade total de professores de EJA



Recomenda-se:

À Diretoria de Ensino:

- Implantar indicadores de desempenho para o gerenciamento do Programa.

## 5 Análise dos comentários do gestor

Por meio do Ofício CCE/ANOP nº 012 / 2007, de 16/02/2007 (fl. 64), foi encaminhada versão preliminar deste relatório à Prefeitura Municipal de Olinda, solicitando o pronunciamento do gestor sobre os resultados da auditoria no Programa Educação de Jovens e Adultos - EJA. Em resposta, a Sra. Luciana Santos, Prefeita de Olinda, e a Sra. Leocádia da Hora, Secretária da Educação, enviaram o Ofício nº 226/07 – GAB/SEDO, protocolado em 16/04/2007 (fls. 69 a 71), cujo conteúdo transcrevemos, na íntegra, a seguir.

“ Ofício nº 226/07 - GAB/SEDO

Olinda, 16 de abril de 2007.

**DA: SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE OLINDA**  
**PARA: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**Sr. Jackson Francisco de Oliveira**  
**Coordenador de Controle Externo.**

**EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS EM OLINDA**  
**AUDITORIA DE NATUREZA OPERACIONAL- (Processo TC 0602927 - 9**  
**5. ESPAÇO: COMENTÁRIO DA GESTORA**

A SEDO, (Secretaria de Educação de Olinda), através de seus gestores, conforme, em parte, reconhece a equipe de auditores no Relatório, abriu suas portas ao TCE com muita transparência, pois considera esta ação como mais uma oportunidade de reflexão da prática pedagógica desenvolvida em Olinda na gestão da prefeita Luciana Santos. E como tal, oferece mais alguns elementos ao debate.

Para a SEDO, a EJA se legitima na compreensão mais ampla da educação pública como direito social universal.

No entanto, apesar da garantia constitucional, ainda estamos distantes da escolarização da população em nosso país; a dívida histórica é imensa.

**“No Brasil, 65 milhões de pessoas não completaram o fundamental; desses, 33 milhões são analfabetos funcionais e 16 milhões analfabetos; em PE: 17,1 de pessoas com 10 ou mais estão sem instrução e /ou com menos de um ano de estudo. Os analfabetos funcionais são 30,7 da população pernambucana; 63,22% estão na situação de distorção idade/série”. (PNAD,2004).**

Há uma tendência cada vez mais crescente de queda dos índices de analfabetismo entre os jovens e adultos, mas há que se considerar que ainda é muito alto o número de analfabetos.

No estado de PE: 1.336.569, segundo Censo de 2.000, número que é maior que a média nacional. A evolução da municipalização da oferta é clara: enquanto a taxa estadual é de 21,44%, a municipal é de 137,8 %, entre 1999 e 2005. Em Olinda, essa tendência se repete, quando mais de 59,8% do atendimento aos jovens e adultos é realizado pela Rede Municipal! (Dados do Censo – 2005)O resgate dessa dívida social esteve comprometido, durante os últimos dez anos, pelo veto do ex-presidente à modalidade EJA, no FUNDEF, alegando a inconsistência na aferição dos dados de matrícula, função essa que compete à União, pelo Artigo 09 da LDB e



*cuja contabilidade utiliza os mesmos instrumentos que os utilizados para o ensino fundamental.*

*O compromisso de promover a equalização social só se dava quando governos municipais implementavam essa modalidade, condicionada a recursos federais, na forma de Programas. Somente com o FUNDEB, a EJA passa a ter sua garantia de financiamento como modalidade da Educação Básica. Até então, os recursos disponibilizados em um ano, eram calculados a partir do número de alunos atendidos no ano anterior, de acordo com o Censo Escolar, o que podia ocorrer a partir do mês de abril (como aconteceu em 2006), chegando a acontecer a disponibilidade de recursos a partir de junho.*

*Isso provocava um descompasso entre o início do processo de compra e distribuição de materiais didáticos e o início do ano letivo.*

*Mesmo com essa dificuldade, os alunos e professores da Rede Municipal de Olinda receberam em 2006, os itens assegurados pelo PEJA, o que pode ser confirmado através do protocolo de entrega anexo.*

*A Rede Municipal de Olinda, como se sabe, oferece a modalidade da EJA em cinco formatos: Regular (Ensino Fundamental – 1ª a 8ª), as Telessalas (5ª/8ª), CEJA (Centro de Educação de Jovens e Adultos), (1ª a 8ª), ProJovem (5ª a 8ª) e Profissionalizante, cada um com suas peculiaridades, metodologias, avaliação e acompanhamento próprios.*

*Considerando que das cinco escolas que responderam ao questionário, mais que o dobro dos professores pesquisados são do CEJA, pois dos 18 professores entrevistados, (72% de um total de 25), o resultado não consegue expressar a realidade de toda a EJA – Olinda. Daí o envio de alguns documentos para serem considerados.*

*Quanto à adequação das capacitações, por exemplo: a SEDO tem uma Política de Formação Continuada, que consta de encontros de 20h/a, no início de cada semestre letivo; Encontros específicos, por modalidades e níveis de ensino, durante todo o ano letivo, de acordo com o planejamento de cada Divisão; Acompanhamento das escolas, turmas e alunos, realizado pela Equipe de cada Divisão; e várias outras ações que se juntam a estas como participação em Seminários, Congressos, Colóquios, SBPC, estímulo ao registro das experiências, (que gerou a produção de duas revistas e criação do Prêmio Anita Paes Barreto), etc. As avaliações gerais, que são realizadas durante e após os momentos de Formação, como pode ser observado através da amostragem, expressas pelo público-alvo em análise, realizadas no ano de 2006, anexas a este documento, dão conta de outra realidade.*

*A Divisão de Educação de Jovens e Adultos, através dos encontros com Coordenadores Pedagógicos, Dirigentes escolares e professores orienta, conforme a Legislação, como deve ser realizado o diagnóstico de entrada dos alunos, bem como os indicadores que devem pautar sua progressão de um ano para o outro. Além dessa orientação inicial, a Equipe tem como uma das suas tarefas, o acompanhamento do desempenho de turmas e alunos dessa modalidade de ensino. Reconhecemos a limitação do quadro de pessoal para atender à demanda de 119 turmas num total de 3.507 alunos. Porém queremos pontuar que a Prefeitura já realizou, nesses 06 anos, 02 concursos públicos para professores (as), vai ampliar as vagas do segundo concurso, aprovou o Estatuto do Magistério, que possibilitou uma seleção interna para ampliar o quadro técnico, havendo outra programada para o segundo semestre. Além disso, estará realizando concurso no próximo mês, para os quadros de nível médio da SEDO, (restrito a 19 funcionários efetivos), já que o último concurso aconteceu em 1995.*

*A dificuldade no cumprimento da carga horária, seja por razões internas ou por circunstâncias externas à Rede, assim como a questão da permanência dos alunos na escola, são problemas complexos, do sistema educacional do país como um todo, que vêm sendo tema nos debates*



nacionais, (nos quais a SEDO está engajada), em busca de soluções estruturais, enfrentados através de ações que vão desde a valorização dos profissionais, quanto a um financiamento adequado. Em Olinda, essa dificuldade é enfrentada, com a orientação de atividades complementares, ao final do ano letivo, atividades extra-sala, (quando há disponibilidade dos alunos) e articulação com a Guarda Municipal, quando há ameaça a segurança dos alunos e professores.

O cumprimento do calendário escolar de acordo com o que está previsto na LDBEN/96 (no mínimo 200 dias letivos, ou 800h/a anuais), não apenas para as turmas de EJA, é um desafio enfrentado pela SEDO, enquanto princípio norteador da política educacional do município que entende a educação enquanto direito do cidadão e dever do poder público.

A SEDO criou a Brigada Paulo Freire, que vem realizando ações de mobilização da população, em articulação com as demais Secretarias e com outras Instituições da Cidade, cuja meta é atender a toda população analfabeta e garantir, a partir daí, a continuidade da escolaridade dos egressos do Programa. Dos 26.839 analfabetos indicados no Censo de 2000, restam menos de 5.000 para Olinda se tornar uma cidade livre do analfabetismo. Essas turmas funcionam em diferentes horários e espaços, dentro do Programa Federal “Brasil Alfabetizado”. Estamos inaugurando o novo CEJA, em Ouro Preto, que deverá, também, funcionar nos três horários.

Aos alunos de EJA são oferecidos, também, espaço de escuta e expressão, nos Encontros anuais dos alunos de EJA, e no FESTEJA, que é o festival de jogos participativos/populares, a exemplo do que acontece com os alunos do ensino regular da Rede.

Reconhecemos as limitações e dificuldades, mas elas não nos impedem de ousar e avançar em conquistas como a Educação em Olinda nunca vivenciou.

As recomendações/orientações advindas desse processo de interação com o Tribunal de Contas são bem-vindas e constituem, desde já, importante instrumento na busca incessante dos que fazem esta Secretaria, pela qualidade da Educação.

Luciana Santos  
Prefeita

Leocádia da Hora  
Secretária de educação de Olinda  
Em 14/04/07 “

Preliminarmente a Secretária discorre sobre a situação da educação no Brasil, no Estado de Pernambuco e mais especificamente em Olinda. Fala da dívida histórica, traz dados do censo e do avanço que houve com a criação do FUNDEB, pois, a partir desse, haverá a garantia de financiamento da EJA como modalidade da Educação Básica.

A seguir, são feitas algumas observações acerca dos comentários da gestora sobre cada subitem do item 3 do Relatório Preliminar, “Resultados da avaliação”. Essa segmentação foi feita apenas para facilitar a análise dos comentários da gestora e procurou não descontextualizar ou suprimir qualquer palavra da gestora. Ademais, quaisquer dúvidas quanto ao sentido ou contexto do pronunciamento da gestora podem ser elucidadas a partir da íntegra dos comentários já transcritos acima.

### 3.1 Quanto à adequação dos controles para o gerenciamento da EJA

A gestora salienta que a Divisão de EJA orienta, conforme a legislação, como deve ser realizado o diagnóstico de entrada dos alunos, bem como os indicadores que devem pautar sua



progressão de um ano para outro. Afirma também que uma das tarefas da equipe é o acompanhamento do desempenho de turmas e alunos dessa modalidade de ensino. Ressalta o empenho da Prefeitura que em 6 anos realizou dois concursos públicos para professores, vai ampliar as vagas do segundo concurso e aprovou o estatuto do magistério. Além disso, realizará concurso pra quadros de nível médio na SEDO.

A Secretária, entretanto, apesar de todo o esforço da Prefeitura, reconhece a limitação do quadro de pessoal para atender à demanda de 119 turmas e 3.507 alunos.

### 3.2 Quanto aos livros e materiais didáticos

A gestora relata o descompasso entre o início do processo de compra e distribuição de materiais didáticos e o início do ano letivo. Isso se dava por conta de, antes do FUNDEB, os recursos disponibilizados em um ano serem calculados, até então, a partir do número de alunos atendidos no ano anterior, o que só se dava a partir do mês de abril e, como consequência a disponibilização dos recursos só se dava em junho.

Afirma, ainda, que, mesmo com essa dificuldade, os alunos e professores do PEJA receberam em 2006 os itens assegurados pelo Programa, conforme protocolo de recebimento de material enviado anexo.

Da observação dos protocolos enviados, observa-se que a data de recebimento de materiais por diversas turmas da EJA se deu nos meses de agosto ou setembro, o que confirma que a dificuldade encontrada pela gestão para disponibilização dos materiais no início do ano letivo é um problema a ser enfrentado.

### 3.3 Quanto às capacitações oferecidas aos professores

Sobre esse item, a gestora afirma que o resultado da pesquisa realizada na auditoria não reflete a realidade de toda a EJA, pois, “das cinco escolas que responderam a questionário, mais que o dobro dos professores entrevistados, (72% de um total de 25) são do CEJA”.

Afirma, ainda, que a SEDO tem uma política de formação continuada que consta de encontros de 20h/a no início de cada ano letivo, além de encontros específicos, por modalidade e níveis de ensino, acompanhamentos nas escolas e várias outras ações como participação em seminários, congressos, colóquios, SBPC e estímulo ao registro de experiências.

Ressalta que as avaliações, realizadas por amostragem pela SEDO e enviadas anexas aos seus comentários, são positivas e, assim, dão conta de outra realidade da apontada pelo relatório preliminar.

Quanto ao fato de a gestora afirmar que mais que o dobro dos professores entrevistados serem do CEJA, ressalte-se que os questionários foram enviados a todos os professores de todas as escolas que dispõem de turmas de EJA, conforme relação fornecida pela própria Diretoria de Ensino, diferentemente das entrevistas que foram realizadas apenas em algumas escolas.

O fato de a gestora enviar avaliações positivas do “12º Encontro dos (as) Educadores (as) da Rede Municipal de Olinda” e de essas terem sido, em geral, positivas, não deve invalidar as observações contidas no item “Adequação das capacitações” do relatório preliminar já que essas referem-se à opinião dos professores da EJA acerca da capacitação oferecida em geral aos professores da EJA e não à um evento específico.





### 3.4 Quanto aos fatores externos que interferem na escolarização

A gestora afirma que o cumprimento de carga-horária é um problema complexo do sistema educacional do país como um todo, sendo objeto de debates nacionais em busca de soluções estruturais. Em Olinda essa dificuldade é enfrentada com atividades complementares (ao final do ano letivo), atividades extra-sala e articulação com a Guarda Municipal, quando há ameaça à segurança dos alunos e professores.

É importante reconhecer das dificuldades encontradas para a solução de problemas estruturais no sistema educacional nacional, no qual está inserido o município de Olinda. Nesse contexto, a dificuldade para cumprimento de carga-horária no ensino noturno é fato conhecido por professores, alunos, diretores e pela sociedade em geral. Ciente dessas dificuldades, no que tange ao cumprimento da carga-horária, as recomendações propostas visaram a quantificar, medir e comparar desempenho para que a partir desse diagnóstico sejam encontradas alternativas para minimizar o prejuízo dos alunos da EJA no que tange à carga-horária.

Quanto à inexistência de ações articuladas do Programa com outros órgãos e programas do município, verifica-se que há muito ainda a ser feito, valendo a pena ressaltar, conforme citado no relatório preliminar e também pela Secretária em seu pronunciamento, a existência do projeto Brigada Paulo Freire com o objetivo de ampliar o número de turmas para novos alunos, assim como garantir as condições necessárias à continuidade dos estudos de jovens e adultos do município. Nesse sentido, verifica-se a importância de que sejam implementadas as ações previstas na “Brigada Paulo Freire” conforme proposta de recomendação contida no relatório preliminar.

### 3.5 Quanto ao acesso e à permanência na EJA.

Quanto ao acesso, cuja recomendação propunha, após levantamento da capacidade operacional, a criação experimental de turmas no horário diurno, a gestora afirma que está inaugurando no novo CEJA, em Ouro Preto, que deverá funcionar nos três horários, o que atende plenamente a recomendação e será um ótimo parâmetro para avaliação da existência ou não de demanda de alunos pela EJA em horário diferente do noturno.

A gestora relatou ainda que são oferecidos aos alunos espaços de escuta e expressão nos Encontros anuais dos alunos de EJA e no FESTEJA, que é o festival de jogos participativos e populares, não emitindo comentários acerca das dificuldades de permanência dos alunos da EJA.

### 3.6 Quanto a outros resultados não previstos no planejamento da auditoria

No que se refere à estrutura física e de pessoal para o gerenciamento do PEJA, não houve comentários específicos da gestora, a não ser os esforços da prefeitura na realização de concursos públicos conforme citado no item 3.1.

Quanto ao fato de a equipe da EJA não dispor de informações orçamentário-financeiras do PEJA atualizadas, não houve comentários da gestora.



Da análise dos comentários da gestora aqui concluída, verifica-se que não houve apresentação de fatos que alterassem as conclusões e recomendações contidas neste relatório.

## 6 Considerações finais

A Constituição Federal dispõe em seu art. 208, inciso I que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia do ensino fundamental, obrigatório e gratuito “(...) assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria”.

O cumprimento deste dispositivo constitucional - bem como da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN, que classificou a EJA entre as modalidades da Educação Básica, nas suas etapas Fundamental e Média - tem se efetivado mediante ações em todas as esferas governamentais, com o intuito de oferecer, em condições específicas, o ensino à população com 15 anos ou mais.

Essa política diferenciada de educação encontra legitimação no princípio da equidade social, já que busca – ao oferecer à esse público uma educação em moldes específicos - impedir o aprofundamento das diferenças e eliminar a barreira discriminatória sofrida pelos alunos da EJA, dando-lhes oportunidades comparáveis àquelas disponíveis àqueles que tiveram acesso à educação no período regular.

No Município de Olinda, a política de EJA é constituída por ações complementares: a) o Programa Alfabetização Cidadã, cujo objetivo é combater especificamente o analfabetismo no município; b) o Pró-Jovem, que tem como público alvo os jovens que concluíram a 4ª série a fim de que curse as demais séries do ensino fundamental, juntamente com ações que visem à profissionalização, e, por fim, c) o PEJA, que tem por objetivo aumentar a escolarização de jovens e adultos mediante a oferta de turmas regulares, divididas em 5 níveis que correspondem ao ensino da alfabetização até a 8ª série.

O PEJA consta no PPA de 2006/2009, com previsão orçamentária de R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais) para o exercício de 2006 e tem o objetivo de restaurar o direito à educação negada aos jovens e adultos, oferecendo igualdade de oportunidades para a entrada e permanência no mercado de trabalho, além de qualificação para uma educação permanente. O programa é oferecido em 30 escolas municipais, num total de 98 turmas presenciais e 16 turmas de telessalas.

Durante a etapa de planejamento, foram constatados problemas de ordem operacional e estrutural, bem como na promoção de ações intersetoriais que poderiam comprometer o alcance dos resultados esperados pelo programa. Sendo assim, foram focadas neste trabalho as ações relacionadas ao sistema de controle, à disponibilização de material didático, à capacitação dos professores, às articulações interinstitucionais e às condições oferecidas para o acesso e a permanência dos alunos.

Para a verificação desses aspectos, a auditoria subdividiu sua análise em quatro questões para a avaliação do programa. A primeira examinou a adequação dos controles existentes para o gerenciamento administrativo e pedagógico da EJA. A segunda questão se debruçou sobre a adequação do material didático e da formação oferecida aos professores, considerando as necessidades da EJA. A terceira questão teve como foco os fatores externos que interferem na escolarização de jovens e adultos da EJA, buscando responder em que medida a gestão tem adotado ações articuladas com outros órgãos e programas para evitar esses efeitos. Por fim, a



quarta questão buscou aferir em que medida a gestão da EJA está oferecendo condições de acesso e permanência no Programa.

As principais constatações da auditoria foram relacionadas à: a) ausência de informações tempestivas sobre desempenho dos alunos, b) distribuição intempestiva e não uniforme de livros e materiais didáticos, c) livro didático não atendendo às necessidades de todos os alunos e professores, d) inadequação das capacitações oferecidas aos professores, e) insuficiente articulação para minimizar fatores externos que prejudicam a escolarização, f) não-cumprimento de carga horária em razão de fatores externos e g) dificuldades enfrentadas pelo público-alvo para acesso e permanência no programa.

Também foram constatadas: a inadequação da estrutura física e de pessoal disponibilizada à Diretoria de Ensino e à Divisão de EJA para o gerenciamento do programa e a não disponibilização de informações orçamentário-financeiras pelo Departamento Financeiro da Secretaria de Educação e Desporto de Olinda - SEDO para a equipe gestora do PEJA.

Esses aspectos demonstram que existem oportunidades de melhoria tanto em aspectos internos ao programa, como na interface deste com outras políticas importantes, como a de Saúde e de Geração de Emprego e Renda. O enfrentamento dessas dificuldades é condição essencial para que o objetivo do PEJA, de reparação e de inserção desses jovens e adultos, seja alcançado.

Para tanto, é importante que todos os órgãos citados nesta avaliação: Gabinete da Prefeitura, Secretaria de Educação, Diretoria de Ensino, Departamento de Acompanhamento e Registro e Divisão de EJA, se engajem no processo de mudança, eivando esforços para combater as fraquezas e ameaças enfrentadas pelo programa.

Espera-se que este relatório seja um instrumento para orientar tais ajustes e que a implementação das recomendações aqui apresentadas contribua para tornar as ações do programa mais efetivas, dando oportunidade para que o público-alvo tenha acesso a EJA e, uma vez participando, tenha mais estímulos para nela permanecer.



## 7 Propostas de encaminhamento

Diante do exposto e visando a contribuir para o aperfeiçoamento do Programa de Educação de Jovens e Adultos, submetemos o presente relatório de auditoria à apreciação superior, para encaminhamento posterior ao gabinete do Exmo. Conselheiro Relator, com as seguintes recomendações:

### À Divisão de EJA:

- Promover avaliação uniforme e sistemática, ainda que amostral, dos alunos ao final do ano para aferir seu desempenho;
- Sistematizar uma proposta que defina as competências necessárias para o ingresso em cada nível de EJA;
- Padronizar a avaliação dos alunos que ingressam na EJA, a fim de verificar a turma correspondente ao seu nível de conhecimento;
- Criar mecanismo que permita a obtenção periódica dos dados sobre o desempenho dos alunos contidos nos diários de classe;
- Criar mecanismo para obtenção das informações sobre o rendimento dos alunos (quantidade de aprovados, reprovados, transferidos e desistentes) a serem disponibilizados na DARE, ao longo do período letivo em curso;
- Realizar discussão com os diretores das escolas que possuem turmas de EJA, elaborando mecanismo para contatar os alunos faltosos ou evadidos, a fim de trazê-los de volta à sala de aula;
- Garantir que os dados para contato com o aluno (endereço e telefones) sejam preenchidos na ficha de matrícula;
- Definir os itens e quantitativos básicos de materiais didáticos, distribuindo às escolas no início do ano letivo;
- Garantir que a distribuição de materiais didáticos seja realizada de forma a contemplar uniformemente todas as escolas;
- Identificar as falhas no processo de distribuição, adotando as providências necessárias que garantam a distribuição de livros didáticos no início do ano letivo;
- Definir os responsáveis, nas escolas, pelo recebimento e posterior repasse dos livros e materiais didáticos, para professores e alunos;
- Verificar a adequação dos livros às respectivas turmas/níveis de EJA, identificando as dificuldades enfrentadas por professores e alunos, adotando as providências para saná-las;
- Utilizar resultado de pesquisa junto a professores e coordenadores pedagógicos no planejamento das capacitações no que se refere ao seu conteúdo e formato;
- Estruturar programa de formação continuada específica para EJA, com carga horária compatível com os conteúdos a serem trabalhados, adotando o horário mais adequado para a maioria dos professores;
- Realizar levantamento em parceria com os diretores das escolas para verificar qual a



carga horária efetivamente cumprida por cada turma de EJA;

- Medir e comparar o desempenho dos alunos, de acordo com avaliação padronizada a ser instituída, das turmas que recebem e das que não recebem aulas dentro da carga horária prevista;
- Realizar discussão com professores e diretores, definindo alternativa para garantir a disponibilização do conteúdo mínimo necessário para o desenvolvimento das competências dos alunos de EJA em consonância com a proposta pedagógica adotada e diante das possibilidades reais de cumprimento de carga horária;
- Trabalhar nas capacitações dos professores conteúdos destinados a elevar a auto-estima dos alunos, ressaltando que a escolarização é um direito de todos.

### **À Diretoria de Ensino**

- Garantir que todos os professores preencham o diário de classe no que toca ao desempenho dos alunos;
- Elaborar estudo sobre a estrutura física e de recursos humanos necessária para o gerenciamento do PEJA pela Diretoria de Ensino e pela Divisão de EJA;
- Levantar a capacidade operacional do programa e das escolas, e em havendo possibilidade de oferta de novas turmas de EJA no turno diurno, avaliar a existência de demanda, e sendo esta constatada, criar turmas em caráter experimental;
- Divulgar experiências exitosas de alunos que superaram dificuldades para permanecerem na EJA;
- Realizar estudo da demanda por turmas dos níveis 4 e 5 nas escolas e incluir tais turmas no planejamento anual da EJA, com definição das escolas que as oferecerão, quantitativo de turmas, período de matrícula e data de início e término de aulas. Divulgar essas informações nas escolas com antecedência, incentivando os alunos concluintes do nível 3 a continuarem os estudos.
- Elaborar estudo sobre a estrutura física e de recursos humanos necessária para o gerenciamento do PEJA pela Diretoria de Ensino e pela Divisão de EJA.
- Implantar indicadores de desempenho para o gerenciamento do Programa.

### **Ao Departamento de Acompanhamento e Registro – DARE**

- Criar mecanismo para obtenção, nas escolas, das informações sobre rendimento dos alunos (observação da quantidade de aprovados, reprovados, transferidos e desistentes), disponibilizando-o ao longo do período letivo em curso.



### **À Secretaria de Educação:**

- Disponibilizar à Diretoria de Ensino e, em especial, à Divisão de EJA a estrutura física e de recursos humanos necessária para o gerenciamento do programa;
- Identificar e sanar as dificuldades enfrentadas pelo setor responsável pelas licitações da Secretaria de Educação e Desporto de Olinda - SEDO, de forma a não comprometer a distribuição de livros e materiais didáticos da EJA no início do ano letivo;
- Promover discussão com os órgãos e gestores de programas da Secretaria de Educação, adotando alternativas de integração, no sentido de minimizar os efeitos externos ao programa que prejudicam a escolarização de jovens e adultos;
- Disponibilizar à Diretoria de Ensino e, em especial, à Divisão de EJA a estrutura física e de recursos humanos necessária para o gerenciamento do programa;
- Identificar e sanar as dificuldades enfrentadas pelo Departamento Financeiro para o fornecimento de informações orçamentárias e financeiras consistentes e tempestivas do PEJA;
- Manter relatórios atualizados sobre a execução orçamentária e financeira do PEJA e enviá-los mensalmente à equipe gestora do programa.

### **Ao Gabinete da Prefeitura:**

- Realizar ações com o intuito de diagnosticar e tratar possíveis problemas na visão dos alunos da EJA e viabilizar a aquisição de óculos de grau, mediante, por exemplo, parcerias com órgãos e entidades da área de Saúde nas esferas municipal, estadual e federal;
- Promover discussão com as Secretarias do Governo Municipal no que diz respeito à integração de suas políticas no sentido de minimizar os efeitos externos ao programa que prejudicam a escolarização de jovens e adultos;
- Elaborar Plano de Ação Integrada para fazer face às dificuldades externas enfrentadas pelos alunos de EJA com vistas a estimular sua permanência e bom aproveitamento, ou implementar as ações previstas na “Brigada Paulo Freire” que visam a garantir a continuidade dos estudos de jovens e adultos;
- Incluir alunos de EJA nas políticas que visem à profissionalização de jovens e adultos, a exemplo do previsto no Projeto Brigada Paulo Freire;
- Promover articulação com o Governo do Estado, com o intuito de ampliar a oferta de turmas nos níveis 4 e 5 da EJA.

Espera-se que a implementação das recomendações propostas contribua para a obtenção de benefícios, dos quais destacamos:

- Redução da taxa de evasão com a adoção dessas medidas;
- Disponibilização dos conteúdos necessários ao aprendizado dos alunos, de acordo com o nível em que se encontram;



- Melhoria do processo de aprendizado dos alunos, e no aumento da motivação de professores e alunos. Espera-se, ainda, contribuir para a utilização eficaz dos recursos utilizados na compra dos livros e materiais didáticos;
- Cumprimento pelo livro didático de sua função de ser instrumento de transmissão de conhecimento na sala de aula e no estudo individual pelo aluno;
- Maior desenvolvimento dos docentes de EJA, de forma que estes possam trabalhar as especificidades desses alunos, otimizando o processo de aprendizagem;
- Aumento na motivação dos professores no que tange ao processo de resgate dos seus alunos;
- Redução da taxa de evasão, estímulo para o aluno continuar estudando e chances reais de colocação no mercado de trabalho a partir da escolarização do aluno;
- Maior quantitativo de pessoas possam ser alcançadas pelo programa;
- Diminuição da evasão, possibilitando maior permanência do aluno na EJA e maior conteúdo de aprendizado;
- Melhoria no gerenciamento da execução orçamentária e financeira do programa, contribuindo para a transparência sobre a origem e a aplicação de recursos públicos.

Recife, 07 de Junho de 2007.

**Alan José de Moura Silva**

Técnico de Auditoria das Contas Públicas

**Emerson Souza de Carvalho**

Técnico de Auditoria das Contas Públicas

**Francisco Alves Soares**

Técnico de Auditoria das Contas Públicas

**Juliana Montenegro de O. Matos**

Técnica de Auditoria das Contas Públicas  
(coordenadora)

Visto e aprovado:

**Lídia Maria Lopes**

Gerente da ANOP



## Apêndice I

### Lista de siglas

<b>ANOP</b>	Auditoria de Natureza Operacional
<b>CEJA</b>	Centro de Educação de Jovens e Adultos
<b>CF/88</b>	Constituição Federal de 1988
<b>CNE</b>	Conselho Nacional de Educação
<b>DARE</b>	Departamento de Acompanhamento e Registro
<b>EJA</b>	Educação de Jovens e Adultos
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>LDBEN</b>	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
<b>LOA</b>	Lei Orçamentária Anual
<b>PEJA</b>	Programa de Educação Básica de Jovens e Adultos
<b>PPA</b>	Plano Plurianual
<b>RPA</b>	Regiões Político-Administrativas
<b>SEDO</b>	Secretaria de Educação e Desporto do Município de Olinda
<b>TCE-PE</b>	Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
<b>TDA</b>	Termo de Designação de Auditoria

## Apêndice II

### Lista de figuras

<b>Figura 1</b>	Grupo Focal com alunos da Escola Municipal Isaac Pereira
<b>Figura 2</b>	Grupo Focal com alunos do CEJA
<b>Figura 3</b>	Órgãos da SEDO com responsabilidades relacionadas ao gerenciamento da EJA
<b>Figura 4</b>	Lógica da Política de EJA em Olinda
<b>Figura 5</b>	Percentual de gastos previstos por subprograma – 2006

## Apêndice III

### Lista de tabelas

<b>Tabela 1</b>	Responsáveis pela educação de jovens e adultos em Olinda
<b>Tabela 2</b>	Relação de Legislação referente à EJA
<b>Tabela 3</b>	Índice de analfabetismo por RPA
<b>Tabela 4</b>	Valores previstos no PPA 2006-2009 para o PEJA
<b>Tabela 5</b>	Indicadores de desempenho