

ENSINO MÉDIO NO BRASIL

AUDITORIA COORDENADA
EDUCAÇÃO



Instituto Rui Barbosa
www.irbcontas.org.br



ATRICON



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

ENSINO MÉDIO NO BRASIL

AUDITORIA COORDENADA
EDUCAÇÃO



© Copyright 2014, Instituto Rui Barbosa; Tribunal de Contas da União.
Impresso no Brasil / Printed in Brazil

<www.irbcontas.org.br>

<www.tcu.gov.br>

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

Auditoria coordenada educação: ensino médio / Instituto Rui
Barbosa; Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2014.
32 p. – (Sumários Executivos)

1. Auditoria. 2. Educação. 3. Ensino médio - Brasil. I. Instituto
Rui Barbosa. II. Tribunal de Contas da União (TCU). III. Série.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Ruben Rosa

Partícipes da auditoria coordenada

Tribunal de Contas da União

Tribunal de Contas do
Estado do Acre

Tribunal de Contas do
Estado de Alagoas

Tribunal de Contas do
Estado do Amapá

Tribunal de Contas do
Estado do Amazonas

Tribunal de Contas do
Estado da Bahia

Tribunal de Contas do
Estado do Ceará

Tribunal de Contas do
Distrito Federal

Tribunal de Contas do
Estado do Espírito Santo

Tribunal de Contas do
Estado de Goiás

Tribunal de Contas do
Estado do Maranhão

Tribunal de Contas do
Estado do Mato Grosso

Tribunal de Contas do
Estado do Mato Grosso do Sul

Tribunal de Contas do
Estado de Minas Gerais

Tribunal de Contas do
Estado do Pará

Tribunal de Contas do
Estado da Paraíba

Tribunal de Contas do
Estado do Paraná

Tribunal de Contas do
Estado de Pernambuco

Tribunal de Contas do
Estado do Piauí

Tribunal de Contas do
Estado do Rio Grande do Norte

Tribunal de Contas do
Estado do Rio Grande do Sul

Tribunal de Contas do
Estado do Rio de Janeiro

Tribunal de Contas do
Estado de Rondônia

Tribunal de Contas do
Estado de Santa Catarina

Tribunal de Contas do
Estado de Sergipe

Tribunal de Contas do
Estado do Tocantins

Tribunal de Contas dos
Municípios do Estado da Bahia

Tribunal de Contas dos
Municípios do Estado do Pará

Tribunal de Contas do
Município de São Paulo

Apresentação

Este sumário executivo, editado em conjunto pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e Tribunal de Contas da União (TCU), tem por objetivo divulgar os principais resultados da auditoria operacional sobre a gestão do ensino médio no Brasil, realizada, de forma simultânea e coordenada, por 29 Tribunais de Contas brasileiros, em 2013.

As auditorias coordenadas, ao mesmo tempo em que favorecem o intercâmbio de experiências, a disseminação de melhores práticas de auditoria e o aperfeiçoamento de competências profissionais dos auditores, oferecem uma compreensão mais abrangente, em nível nacional, da execução de políticas públicas territorialmente distribuídas e cujas atividades de formulação, planejamento e implementação estão substancialmente compartilhadas entre diferentes níveis de governo que integram a federação brasileira.

As auditorias realizadas pelos Tribunais de Contas e aqui sumarizadas oferecem excelente diagnóstico sobre a oferta do ensino médio pelos entes governamentais brasileiros, sobretudo pelos estados, em aspectos relacionados à articulação e à cooperação federativa; ao planejamento da cobertura; à gestão e à infraestrutura das unidades de ensino; à disponibilidade e formação de professores; à transparência, à fidedignidade das informações e ao controle do financiamento do ensino médio.

Os Tribunais de Contas brasileiros esperam, ao produzir alertas relevantes e tempestivos, mobilizar governo e sociedade a buscar soluções e melhorias que contribuam para o aperfeiçoamento das políticas educacionais em benefício do desenvolvimento social e econômico do Brasil.

Augusto Nardes

Presidente
Tribunal de Contas da União

Valdecir Pascoal

Presidente
Associação dos Membros
dos Tribunais de
Contas do Brasil

Sebastião Helvécio

Presidente
Instituto Rui Barbosa

Sumário

1. Introdução	06
2. Gestão da rede de ensino	10
3. Infraestrutura das escolas	16
4. Disponibilidade e formação de professores e valorização da carreira	21
5. Financiamento	24
6. Cobertura da rede escolar de ensino médio	27
7. Encaminhamento das auditorias	29
Referências	30
Apêndice A - Questões abordadas pelos Tribunais de Contas que participaram da auditoria operacional	31



1

Introdução

Esta publicação consolida os principais resultados de auditoria coordenada no ensino médio, realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e por 28 Tribunais de Contas brasileiros signatários de Acordo de Cooperação Técnica, firmado em 21/03/2013. Esse Acordo, com articulação institucional da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), do Instituto Rui Barbosa (IRB) e do TCU, decorreu dos termos dispostos na Declaração de Campo Grande/MS, elaborada durante o III Encontro Nacional dos Tribunais de Contas do Brasil, em 14/11/2012. Participaram efetivamente da auditoria coordenada todos os tribunais de contas estaduais, à exceção de São Paulo e Roraima, além dos Tribunais de Contas dos Municípios da Bahia e do Pará e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

O ensino médio é a última etapa da educação básica, ciclo que incorpora, também, a educação infantil e o ensino fundamental. A oferta dessa etapa de ensino passou a ser obrigatória no Brasil desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 59/2009, devendo ser idealmente frequentado por jovens de 15 a 17 anos. A oferta do ensino médio cabe, prioritariamente, aos Estados e ao Distrito Federal, sendo responsabilidade da União o exercício das funções redistributiva e supletiva, mediante assistência técnica e financeira. Segundo dados do Censo Escolar 2012, dos estabelecimentos de ensino médio, 29% são escolas privadas e 71%, públicas. Dos 8,3 milhões de alunos matriculados em 2012, 12,7% frequentam escolas privadas e 87,3% frequentam escolas públicas. A rede estadual responde por 97% das matrículas da rede pública (TCU, 2014).

A auditoria, desenvolvida ao longo do exercício de 2013, teve por finalidade identificar os principais problemas que afetam a qualidade e a

cobertura do ensino médio no Brasil, bem como avaliar as ações governamentais que procuram eliminar ou mitigar suas causas. O escopo da auditoria foi orientado por cinco eixos temáticos: gestão; infraestrutura; professores; financiamento e cobertura, sendo os dois primeiros integrantes do núcleo comum de questões que foram avaliadas por todos os Tribunais de Contas partícipes.

A auditoria concentrou-se no ensino médio regular, não sendo analisada a Educação de Jovens e Adultos (EJA) e o ensino profissional.

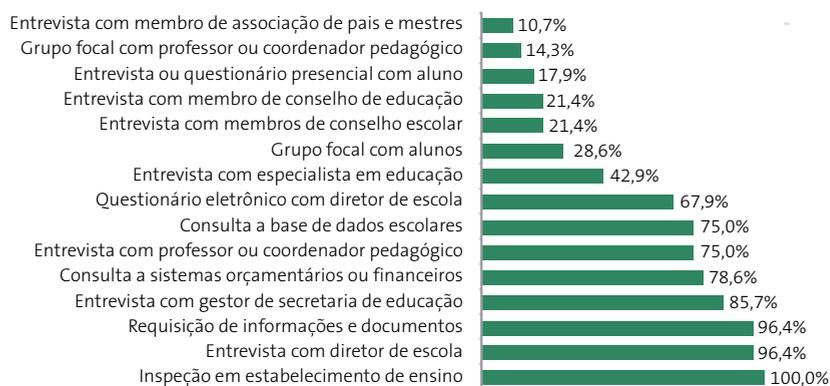
O trabalho foi realizado seguindo os padrões internacionais de auditoria operacional da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), e conforme o Plano de Trabalho que se encontra anexo ao Acordo de Cooperação Técnica.

Ao Grupo Temático de Auditoria Operacional (GAO) do IRB, que tem sua origem no âmbito da Capacitação Nacional em Auditoria Operacional promovida pelo Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros (Promoex), coube a articulação técnica do trabalho.

Os Tribunais de Contas participaram de duas oficinas presenciais – uma durante a fase de planejamento dos trabalhos, para desenvolvimento da matriz de planejamento e dos procedimentos de auditoria, e outra na etapa de debate e harmonização dos achados de auditoria –, de videoconferências, de discussão em ambiente virtual, e contaram com monitores e supervisão dos membros do GAO. Entre os principais procedimentos de auditoria utilizados destacam-se: inspeção em estabelecimentos de ensino; entrevista e aplicação de questionário eletrônico com gestores de escolas; entrevista com professores e coordenadores pedagógicos; entrevista com gestores de secretarias de educação; consulta a bases de dados escolares; e requisição de documentos e de registros administrativos (figura 1).



Figura 1 – Procedimentos de auditoria utilizados pelos Tribunais de Contas.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados com as equipes dos Tribunais de Contas.

Destaca-se que, ao final dos trabalhos, foram visitadas cerca de 580 escolas. Além da inspeção física, as pesquisas e entrevistas realizadas denotam uma percepção importante de atores envolvidos diretamente com as atividades escolares do ensino médio e, desse modo, serve como indicativo para ações de aperfeiçoamento e corrobora, juntamente com outros procedimentos de auditoria aplicados, as evidências apresentadas neste sumário.

A auditoria coordenada pode ser dividida em três produtos: relatório do TCU, que aborda os aspectos sistêmicos nacionais e a atuação do Ministério da Educação; relatórios independentes dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que abordam aspectos da política de ensino médio em suas respectivas unidades da Federação; e este sumário executivo com a consolidação dos trabalhos.

Na elaboração do sumário executivo foram utilizadas informações constantes do relatório de auditoria do TCU, das matrizes de achados consolidadas, que foram elaboradas e discutidas pelos Tribunais de Contas em oficina realizada em Brasília/DF, e de questionários aplicados aos coordenadores das equipes de auditoria. O questionário permitiu retratar a situação encontrada pelas equipes de auditoria, a partir da padronização de uma escala de ocorrência, e foi respondido com base na análise do conjunto dos procedimentos de auditoria utilizados para avaliar cada item. A escala adotada para fins de consolidação final foi:

- Alta Ocorrência – quando o Tribunal constatou que na amostra pesquisada uma determinada situação ocorreu sempre (100%) ou muitas vezes (acima de 60% e abaixo de 100%);

- Média Ocorrência – quando o Tribunal constatou que na amostra pesquisada uma determinada situação ocorreu cerca da metade das vezes (acima de 40% e abaixo 60%);
- Baixa Ocorrência – quando o Tribunal constatou que na amostra pesquisada uma determinada situação ocorreu poucas vezes (até 40%) ou nunca ocorreu;
- Item não avaliado pelo Tribunal de Contas em sua auditoria.



www.sxc.hu - Hidden

2

Gestão das redes de ensino

O conceito de gestão escolar incorpora o planejamento curricular e pedagógico, bem como a organização e mobilização de recursos materiais e humanos necessários ao avanço dos processos sociais e educacionais dos estabelecimentos de ensino. O art. 14 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9.394/1996 (LDB) reforça a gestão democrática do ensino público na educação básica, prevendo a participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes, além da participação dos docentes na elaboração do projeto pedagógico da escola. Nesse contexto, os Tribunais de Contas avaliaram aspectos relacionados ao planejamento das escolas, à participação dos conselhos escolares e ao trabalho de supervisão escolar a cargo das secretarias de educação.

O planejamento é função típica da gestão escolar e visa traçar, de forma racional, estruturada e coordenada, os objetivos, as metas, as estratégias de atuação e a previsão de recursos a fim de solucionar os problemas identificados ou incrementar o desempenho da escola e de seus alunos.

As políticas públicas educacionais, incluídas aquelas destinadas especificamente ao ensino médio, são articuladas em torno de planos com diferentes abrangências, objetivos e níveis de detalhamento. Em nível federal, os principais planos que orientam a atuação dos entes governamentais em relação à educação básica são: Plano Plurianual (PPA); Plano Nacional da Educação (PNE)¹; e Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Em nível mais operacional, a União organiza sua atuação supletiva por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR) e do sistema PDE Interativo, sendo esse último utilizado diretamente pelas escolas (TCU, 2014). Além disso, como principais responsáveis pela oferta do ensino médio, os Estados e o Distrito Federal também elabo-

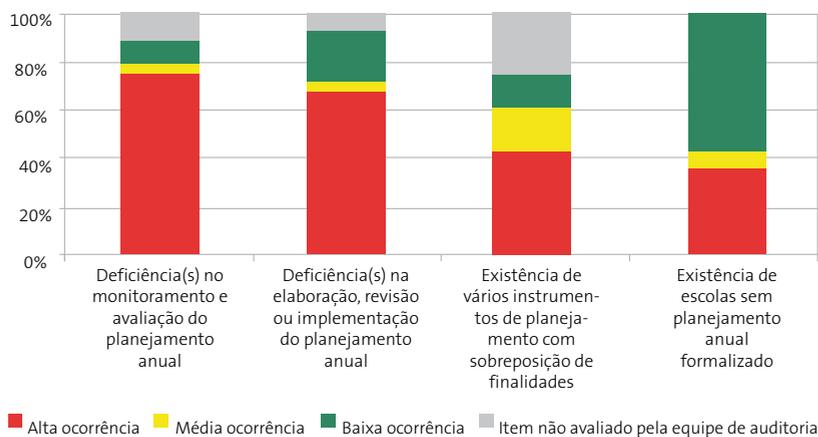
1. O PNE 2011-2020, que deveria vigor desde 2011, ainda tramitava no Congresso Nacional (PL 8.035/2010) à época da auditoria

ram planos e projetos voltados à organização da sua rede de ensino e das atividades de cada escola.

Ao analisar o planejamento das ações em nível federal, o TCU constatou que as metas para o ensino médio no PPA 2012-2015 não estavam claramente definidas e apontou a falta de referencial comum de integração entre o planejamento das ações da escola (PDE interativo) e o PAR (formulado a partir de diagnóstico conduzido pela secretaria de educação) (TCU, 2014).

Ainda que de modo não generalizado, observaram-se unidades escolares sem planejamento anual formalizado ou formalizado de forma deficiente, situações classificadas como de alta ocorrência por, respectivamente, 36% e 68% dos Tribunais de Contas (figura 2). Na matriz que consolida os achados dos Tribunais, observou-se que as unidades de ensino, como forma de registrar o seu planejamento, elaboram diversos instrumentos, gerando sobrecarga aos gestores, uma vez que não contam com estrutura de pessoal adequada para gerir todos esses instrumentos. Além disso, instrumentos de planejamento integrados desempenham importante papel de *accountability*, na medida em que funcionam como orientadores das ações executivas e viabilizadores do controle social.

Figura 2 – Planejamento anual nas unidades escolares.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados com as equipes dos Tribunais de Contas.

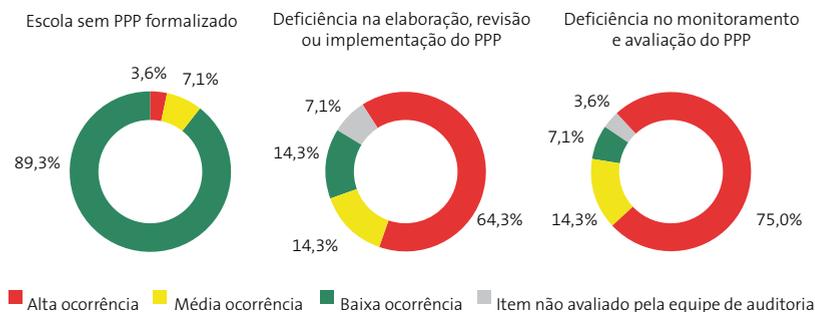
Entre os principais documentos da atividade de planejamento, destaca-se o Projeto Político-Pedagógico (PPP), também objeto de análise da auditoria. O referencial legal do PPP é a LDB, que preceitua a elaboração e a autonomia da construção desse projeto de acordo com as necessidades de cada instituição de ensino.

Segundo Libâneo (2003), trata-se de documento que formula metas, prevê ações e institui instrumentos de atuação relacionados à dinâmica da vida escolar, com suas etapas devendo ser permanentemente avaliadas. Para Vasconcelos (2004), o PPP representa o plano global da instituição de ensino, definindo o tipo de ação educativa que se pretende realizar, sendo instrumento voltado à organização e integração da atividade prática da escola. A Resolução nº 02/2012 do Conselho Nacional de Educação, que define Diretrizes Curriculares Nacionais para o ensino médio, destaca, em seu art. 4º, que as unidades escolares que ministram essa etapa da Educação Básica devem estruturar seus projetos político-pedagógicos em consonância com as finalidades previstas na LDB. Pelo § 3º do art. 15 da citada Resolução, a instituição de ensino deve atualizar, periodicamente, seu PPP e dar publicidade desse documento à comunidade escolar.

O Projeto Político-Pedagógico é referencial para qualquer instituição de ensino, sendo responsabilidade dos respectivos estabelecimentos a sua elaboração e execução.

Os Tribunais constataram que, apesar da maioria das escolas pesquisadas ter formalizado o seu PPP, o instrumento não cumpre a função de planejamento para a qual foi idealizado. Em síntese, as principais deficiências encontradas estão associadas à incompletude de informações sobre as ações programadas e suas respectivas metas, responsáveis e cronograma de implantação, o que dificulta o monitoramento e avaliação do PPP. Outras situações relatadas com recorrência dizem respeito ao pouco envolvimento da comunidade escolar na elaboração ou revisão do PPP; à execução de ações dissociadas do que foi previsto no projeto; à falta de recursos para viabilizar a execução das ações planejadas; e à desconexão entre o PPP e o plano estadual ou municipal de educação. Além disso, como as visitas foram realizadas durante o 2º semestre de 2013, foi constatado por 11% dos Tribunais de Contas como recorrente o fato de que as escolas pesquisadas iniciaram o ano letivo sem a elaboração ou revisão do seu PPP (figura 3).

Figura 3 – Institucionalização do projeto político-pedagógico nas escolas pesquisadas.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados com as equipes dos Tribunais de Contas.

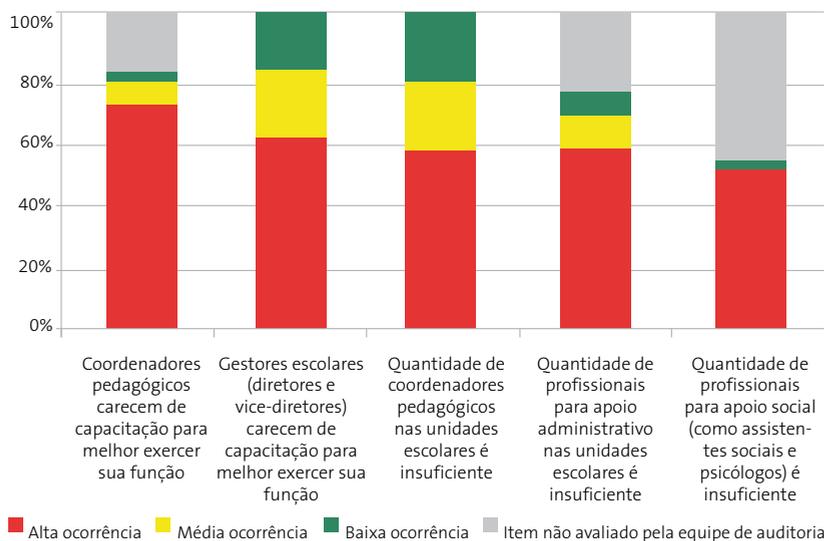
As análises da auditoria coordenada recaíram, também, sobre outro elemento importante que integra a atividade escolar: disponibilidade e capacitação dos membros pertencentes à direção, à coordenação pedagógica e ao apoio administrativo.

A gestão eficiente e profissionalizada desses recursos representa fator crítico de sucesso das medidas voltadas à melhoria da qualidade do sistema educacional. O diretor tem como função precípua coordenar, organizar e gerenciar todas as atividades da escola, em consonância com as normas e orientações dos órgãos superiores do sistema de ensino e com as decisões oriundas da equipe escolar. A coordenação pedagógica tem como atribuição prioritária prestar assistência pedagógico-didática aos professores em suas respectivas disciplinas, em especial no que tange ao trabalho interativo com os alunos e às bases teóricas que norteiam as práticas de ensino-aprendizagem. O setor de apoio administrativo contempla atividades auxiliares vinculadas à secretaria, vigilância e zeladoria, e serviços de multimeios, como biblioteca e laboratórios (LIBÂNEO, 2003).

Os Tribunais constataram, além da insuficiência de profissionais, a falta de preparo específico para exercer essas funções nas unidades de ensino pesquisadas (figura 4).

As práticas de gestão escolar envolvem ações de natureza técnico-administrativa e de natureza pedagógico-curricular, que demandam capacidades e habilidades organizativas, pedagógicas e curriculares.

Figura 4 – Disponibilidade e capacitação de gestores e de profissionais de apoio pedagógico e administrativo nas escolas pesquisadas.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados com as equipes dos Tribunais de Contas.

A insuficiente capacitação de coordenadores pedagógicos e de gestores escolares foi apontada como de alta ocorrência por, respecti-

vamente, 71% e 61% dos Tribunais de Contas, seguida pela insuficiente quantidade desses profissionais nas escolas (57% no caso de coordenador pedagógico e pessoal de apoio administrativo e 50% no caso de profissionais de apoio social, como psicólogo e assistente social).

Os procedimentos de auditoria abrangeram, ainda, a coleta de informações sobre a sistemática adotada pelas secretarias de educação para realizar a supervisão e avaliação do desempenho das unidades escolares, assim como da organização e gestão do ambiente e do trabalho escolar. Tal prática visa conhecer os êxitos, as dificuldades e os insucessos relativos ao que foi planejado e, por consequência, subsidiar o gestor na adoção de medidas para solucionar as deficiências encontradas. Além disso, foi abordado o envolvimento da comunidade, especialmente pais ou responsáveis, no processo escolar. Em nível federal, a ênfase das análises do TCU foi sobre o monitoramento das ações do PAR e os indicadores de qualidade do ensino médio.

O processo formal de gestão escolar deve estar associado a práticas de supervisão das rotinas pedagógicas e da qualidade dos serviços, avaliação do desempenho da escola e dos alunos e participação da comunidade no dia a dia da escola.

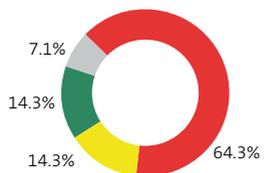
O TCU constatou que o Ministério da Educação ainda não dispõe de modelo avaliativo capaz de mensurar a qualidade do ensino médio por escola e por município. Particularmente para o ensino médio, o valor do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) somente é medido de forma agregada em nível estadual, regional e nacional, não havendo mensuração em nível escolar ou municipal. Além disso, o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) não tem o propósito de estimar a qualidade das escolas, destinando-se a medir o conjunto de habilidades e cognições de cada estudante ao final do ciclo da educação básica.

Em relação ao PAR, as análises indicaram oportunidades de aperfeiçoamento na sistemática de avaliação do uso dos recursos e dos resultados alcançados com as ações do Plano.

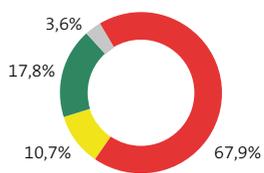
Em relação ao controle social, 82% dos Tribunais de Contas classificaram como de alta ocorrência o desinteresse dos membros do conselho escolar em discutir assuntos ligados ao planejamento anual e ao projeto político da escola. Quanto à atuação das secretarias de educação, duas deficiências relacionadas à gestão da rede pública de ensino médio foram apontadas como de alta ocorrência: não realização, de forma regular e sistemática, de supervisão das relações pedagógicas e educacionais referentes ao cotidiano da escola (68%); e falta de procedimentos formais de avaliação do rendimento escolar dos alunos e da qualidade dos serviços educacionais (64%).

Figura 5 – Supervisão, avaliação e participação social na gestão da rede de ensino e da unidade escolar.

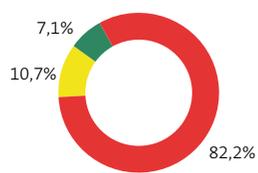
A Secretaria de Educação não realiza exames para avaliação do desempenho educacional de alunos e escolas



A Secretaria de Educação não realiza atividade regular e sistemática de supervisão nas unidades escolares



A participação social na gestão das unidades escolares é baixa ou pouco atuante



■ Alta ocorrência ■ Média ocorrência ■ Baixa ocorrência ■ Item não avaliado pela equipe de auditoria

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados com as equipes dos Tribunais de Contas.



3

Infraestrutura das escolas

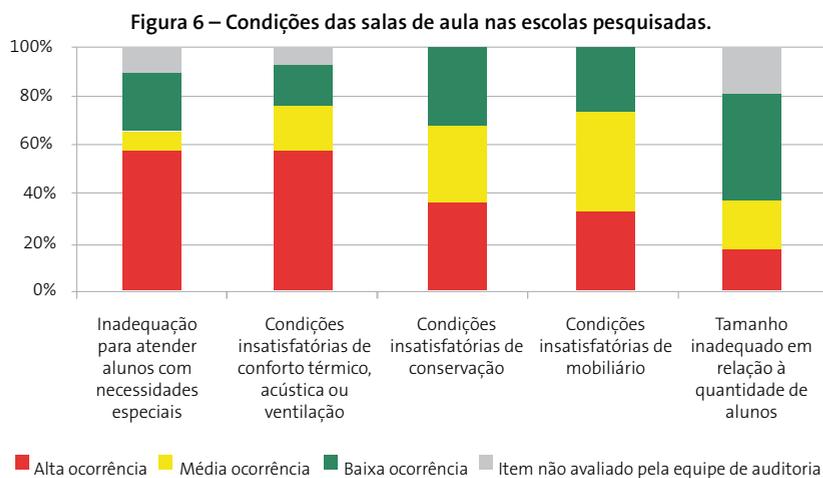
A infraestrutura das escolas ganha relevância a partir do princípio de que o espaço físico, quando bem planejado, pode interferir de forma positiva no projeto pedagógico. O art. 70 da LDB prevê como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas destinadas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo a aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos. Com objetivo de avaliar a infraestrutura das escolas de ensino médio, os Tribunais de Contas verificaram aspectos relacionados à disponibilidade e às condições de uso e manutenção de salas de aula, incluindo adequação aos alunos com necessidades especiais; acesso à *Internet*; laboratórios; biblioteca; quadra esportiva; e instalações sanitárias. Foram analisadas também as condições quanto ao fornecimento de água e luz, a disponibilidade de documentos como a carta de habite-se e o alvará sanitário, além da segurança patrimonial e pessoal.

O espaço escolar configura-se como elemento fundamental para a segurança e o bem estar de profissionais e alunos que ali interagem, bem como para o desenvolvimento da aprendizagem e das diversas funções educativas que diariamente são exercidas.

A inexistência ou desatualização dos diagnósticos da infraestrutura da rede escolar de ensino médio foi situação apontada como de alta ocorrência por 75% dos Tribunais de Contas, representando uma das principais deficiências de planejamento das secretarias de educação. Foi recorrentemente observada ausência de atualização de dados sobre as condições da rede física das escolas. Com efeito, resta prejudicado o processo de decisão sobre as demandas prioritárias quanto à construção ou reforma das unidades escolares.

Quanto ao espaço escolar, as salas de aula apresentam inadequações de graus diversos, referentes à conservação, mobiliário, conforto térmico, acústica, ventilação e tamanho em relação à quantidade de alunos. Boa parte das unidades de ensino pesquisadas não está preparada

para atender a alunos com necessidades especiais, conforme constatado pelas equipes de auditoria (figura 6).

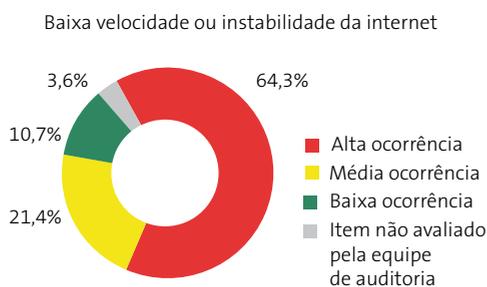


Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados com as equipes dos Tribunais de Contas.

Dificuldades de acesso e constrangimento dos alunos com necessidades especiais, desestímulo profissional do corpo docente, instalações em desacordo com os padrões exigidos são exemplos de efeitos das condições insatisfatórias das salas de aula. Além disso, o acesso à Internet ainda precisa de melhorias quanto à velocidade e estabilidade nas escolas das redes estaduais e municipais pesquisadas, situação apontada como crítica por 64% dos Tribunais de Contas (figura 7).

A falta de investimento na modernização e adequação da infraestrutura das escolas, ausência de serviço de Internet de banda larga nas localidades, além de velocidade limitada fornecida pelas empresas contratadas foram algumas das causas apontadas pelos Tribunais. Na sociedade atual, a inexistência, lentidão ou instabilidade de acesso à Internet põe em risco o desperdício de uso dessa ferramenta

Figura 7 – Condições de acesso à Internet nas escolas pesquisadas.



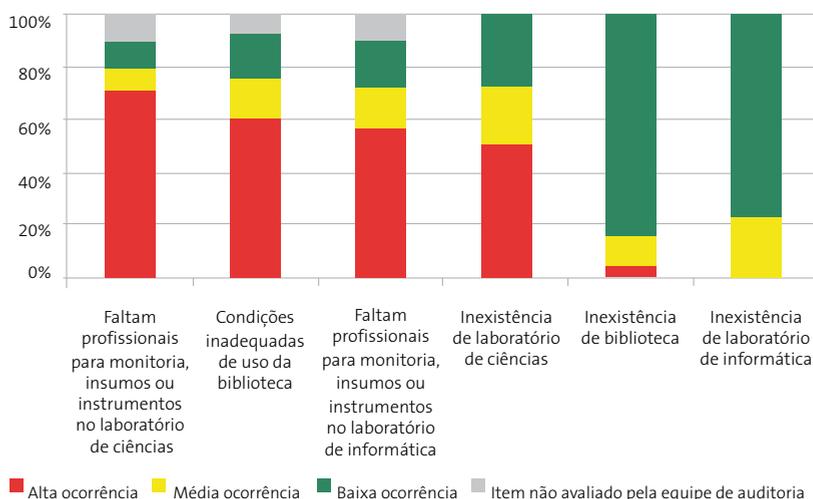
Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados com as equipes dos Tribunais de Contas.

pelos alunos, dificulta o desenvolvimento de práticas pedagógicas e gera a baixa frequência de utilização dos laboratórios de informática.

Ademais, a maioria dos Tribunais de Contas constatou que apesar da disponibilidade de laboratórios de ciências e informática e de bibliotecas nas escolas pesquisadas, os serviços e condições de uso desses espaços ainda não atendem às necessidades dos alunos. A falta de profissionais para monitoria, a falta de insumos e instrumentos nos laboratórios de ciências e de informática foram situações verificadas como de alta ocorrência, por 72% dos tribunais, para laboratório de ciências, e por 57% para o de informática.

De forma similar foram verificadas condições inadequadas de uso das bibliotecas, como instalações precárias, acervo reduzido ou desatualizado, por 61% dos Tribunais. Neste cenário a existência de bibliotecas e laboratórios de informática nas escolas foi uma situação positiva, apesar das condições de uso também ser deficiente em boa parte das escolas pesquisadas. Já em relação aos laboratórios de ciências, foi identificada alta ocorrência, no quesito inexistência destes espaços de aprendizagem, por 50% dos Tribunais (figura 8). Os efeitos gerados são o prejuízo às experiências práticas das disciplinas de química, física e biologia e risco de desperdício de recursos públicos com aquisições de equipamentos sem o devido uso.

Figura 8 – Condições dos laboratórios e bibliotecas nas escolas pesquisadas.



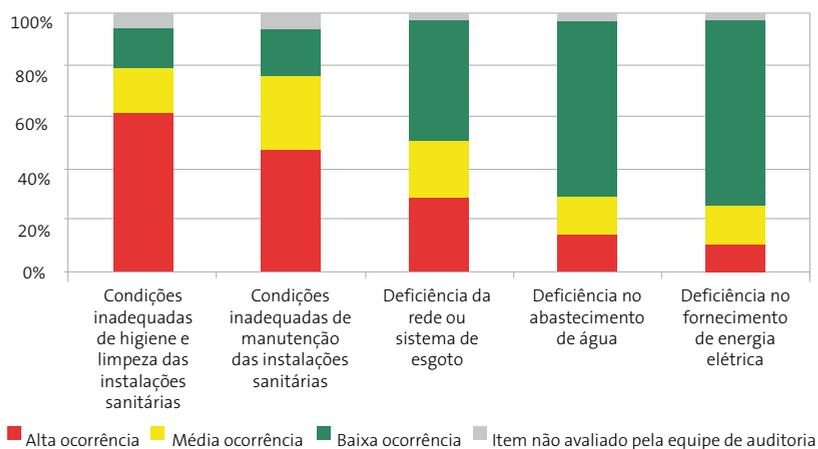
Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados com as equipes dos Tribunais de Contas.

Outro aspecto avaliado pela auditoria coordenada foi quanto à disponibilidade e condições de quadras esportivas. A Carta Internacional da

Educação Física e do Esporte da Unesco, de 21/11/1978, prevê no art. 2º que a educação física e o esporte constituem um elemento essencial da educação ao longo da vida no sistema educacional. Por sua vez, o art. 5º da Carta estabelece como condição essencial para a educação física e o esporte a adequação e suficiência de equipamentos e instalações. Contudo, 46% dos Tribunais de Contas identificaram a alta ocorrência de quadras de esporte em condições ruins ou precárias. Também foram constatados, ainda que com menor ocorrência, casos de escolas sem esse equipamento (18%) e disponibilidade de quadras esportivas sem cobertura (14%).

Ademais os aspectos mencionados, as condições de infraestrutura básica das escolas pesquisadas se mostraram insatisfatórias em relação à higiene e limpeza das instalações sanitárias e à sua respectiva manutenção, situação verificada como de alta ocorrência por, respectivamente, 61% e 46% dos Tribunais de Contas (figura 9). Os problemas são agravados pela falta de profissionais de serviços gerais, instalações sanitárias antigas e ausência de rotina diária de higienização das instalações.

Figura 9 – Condições das instalações sanitárias, fornecimento de água e luz e coleta de esgoto nas escolas pesquisadas.



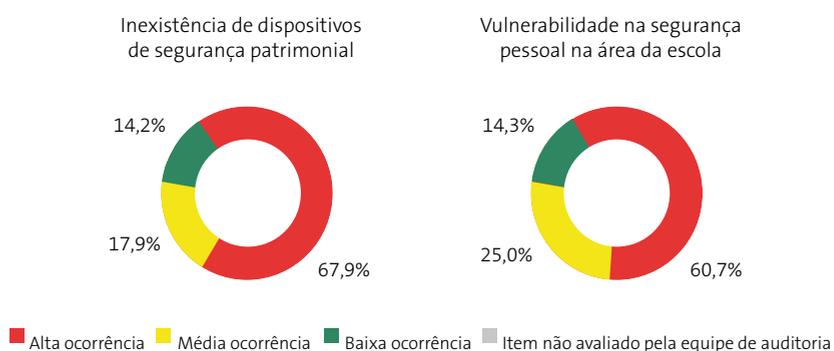
Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados com as equipes dos Tribunais de Contas.

De modo recorrente, os Tribunais verificaram que a documentação referente a alvará do corpo de bombeiros (82%), alvará sanitário (54%) e carta de habite-se (54%) não existem ou encontram-se desatualizadas. A falta de investimento na modernização e adequação da infraestrutura das escolas, a deficiência na verificação da regularidade documental das escolas e a fragilidade na atuação dos órgãos fiscalizadores foram relatadas como causas dessa situação. Aumenta-se, assim, o risco de acidentes devido à ausência de equipamentos obrigatórios, falta de vistorias regu-

lares dos órgãos de segurança competentes e instalações em desacordo com os padrões técnicos normalizados.

Por fim, 68% dos Tribunais de Contas classificaram a segurança pessoal no ambiente da escola como insatisfatória, enquanto que 61% constatarem fragilidades nos dispositivos relacionados à segurança patrimonial (figura 10). Concorre para essa situação a indisponibilidade de recursos humanos na função de agente de segurança patrimonial e a falta de investimentos em equipamentos de segurança e monitoramento predial.

Figura 10 – Condições de segurança das instalações nas escolas pesquisadas.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados com as equipes dos Tribunais de Contas.



4

Disponibilidade e formação de professores e valorização da carreira

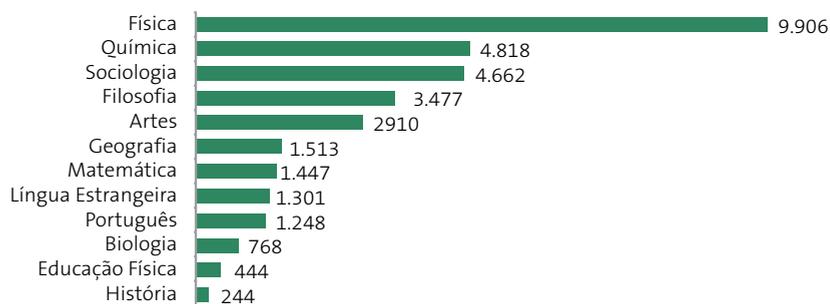
Pesquisas realizadas em países que apresentam altos padrões de qualidade educacional detectaram como pontos comuns de suas políticas educacionais a valorização da profissão docente (COLCLOUGH, 2004). Trata-se de fator decisivo na qualidade do processo de ensino e aprendizagem e, por consequência, no alcance do objetivo prioritário da escola. A Resolução CNE nº 2/2013 define doze disciplinas obrigatórias em todo o país: artes, biologia, educação física, filosofia, física, geografia, história, língua estrangeira, português, matemática, química e sociologia.

O tema “professores”, que não fez parte do núcleo de questões abordadas por todos os Tribunais de Contas, foi analisado por 21 dos 28 tribunais de contas, além do TCU, cada qual com seu escopo específico. Foram verificados aspectos relativos à suficiência de profissionais para ministrar o currículo mínimo obrigatório nas redes públicas de ensino médio, às ações de formação inicial e continuada e à valorização da carreira docente.

A auditoria do TCU identificou *déficit* de pelo menos 32 mil professores no conjunto das disciplinas obrigatórias do ensino médio nas redes públicas estaduais. Física é a disciplina com maior carência, representando 30% do total e alcançando todos os Estados. Em seguida aparecem as disciplinas de química (15% do *déficit* e carência em 25 Estados) e sociologia (14% do *déficit* e insuficiência de professores em 20 Estados) (TCU, 2014).

A perspectiva moderna de valorização do magistério atenta para a indissociabilidade entre remuneração, fortalecimento da carreira, formação e desenvolvimento profissional contínuo.

Figura 11 – Déficit de professores com formação específica nas disciplinas obrigatórias do ensino médio, na rede estadual de ensino, em 2012.



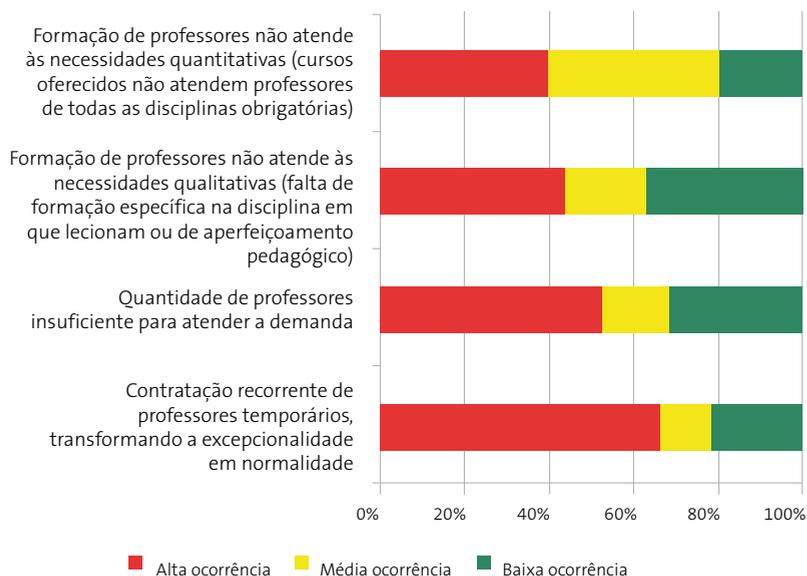
Fonte: TCU (relatório de auditoria referente ao processo TC 007.081/2013-8).

A partir de informações prestadas por gestores de vinte redes estaduais de ensino, o TCU identificou que, em 2012, havia significativo quantitativo de professores afastados de sala de aula: 5,1 mil cedidos a outros órgãos; 39,6 mil atuando em áreas administrativas da escola e da secretaria de educação; e 15,8 mil em outros afastamentos, totalizando 60,5 mil profissionais (quantitativo que não inclui afastamentos médicos). As análises dos TCU concluíram ainda que de 396 mil docentes nas redes estaduais de ensino em 2012, aproximadamente 46 mil (12%) não tinham formação específica em nenhuma das doze disciplinas obrigatórias dessa etapa de ensino. Havia ainda 17 mil professores (4%) com formação apenas até o ensino médio.

Oportunidades de melhoria no processo de formação inicial e continuada de professores também foram apontadas pelos Tribunais de Contas em seus respectivos estados. A falta de formação específica na disciplina em que o professor leciona foi apontada como de alta ocorrência por 44% dos Tribunais que abordaram o assunto, enquanto a abrangência restrita dos programas de desenvolvimento profissional, que não alcançam os docentes de todas as disciplinas, foi mencionada por 40% dos Tribunais. Corroborando o resultado das análises quantitativas do TCU, 53% dos tribunais classificaram como de alta ocorrência o *déficit* de professores no conjunto das escolas pesquisadas.

Foi constatada a prática rotineira de contratações temporárias pelas secretarias de educação, fazendo com que a excepcionalidade acabe se transformando em habitualidade, conforme apontado por 63% dos Tribunais de Contas que avaliaram essa questão. A partir de dados do Censo Escolar de 2012, e considerando os professores que atuam no ensino médio público estadual, o TCU constatou que onze estados apresentam índices de contratação de professores temporários na faixa entre 40% e 67%.

Figura 12 – Disponibilidade e formação de professores nas escolas pesquisadas.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados com as equipes dos Tribunais de Contas.

Há indicações de que esse cenário deve persistir, ou até aumentar, pois algumas redes que já tinham elevada participação desse vínculo precário com seus professores prosseguem fazendo da contratação temporária uma regra. De acordo com o TCU, a prorrogação contumaz de contratos “cria verdadeiras subcategorias de professores, sem a mesma remuneração e sem outros direitos viabilizados por meio de vínculo minimamente estável com os governos estaduais”.



5

Financiamento

A Constituição Federal estabelece, no art. 212, que os Estados e o Distrito Federal aplicarão, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). A LDB estabelece quais despesas serão computadas no cálculo de MDE. Compete aos Tribunais de Contas Estaduais, Municipais e ao TCDF a verificação do cumprimento desse limite. O tema financiamento foi abordado por sete dos 28 Tribunais de Contas, além do TCU. Os Tribunais analisaram aspectos relacionados à transparência e confiabilidade de informações sobre a alocação e execução dos recursos do ensino médio nos instrumentos de planejamento e orçamento governamental.

Com o advento do O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), o ensino médio passou a contar com fonte regular de financiamento, ampliando a política anterior, baseada no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que destinava recursos apenas para o ensino fundamental.

Na matriz de achados consolidada pelos Tribunais de Contas, as situações relatadas com maior frequência tratam da desconexão das ações e metas para o ensino médio no plano plurianual estadual e nas leis orçamentárias, além da baixa articulação entre o gestor da rede e as unidades de ensino no diagnóstico das demandas locais e na programação do orçamento anual.

No relatório do TCU, foram apontadas divergências entre os dados do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) e dados de outras fontes de execução orçamentária, lançando dúvida sobre o montante do gasto em educação. Sobre o assunto, o TCU identificou, nos exercícios de 2011 e 2012, respectivamente, diferenças de cerca de R\$ 19,1 bilhões e de R\$ 13,3 bilhões entre os registros do Siope e do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal). Há distorções também na segregação dos gastos por etapa de ensino, com a utilização indiscriminada da subfunção 368 - Educação Básica na classificação de despesas. O Siope

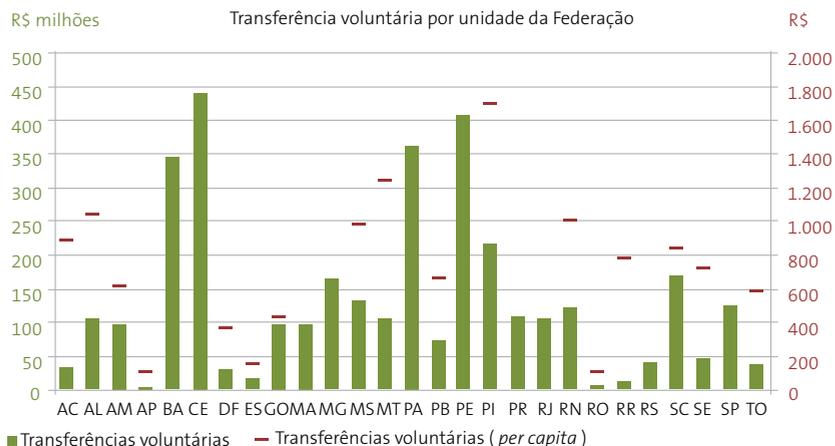
registra investimentos de aproximadamente R\$ 28,6 bilhões no ensino médio em 2012, contudo, nos valores alocados na subfunção 362 – Ensino Médio, segundo demonstrativo da Secretaria do Tesouro Nacional, consta R\$ 7,5 bilhões, o que gera diferença de R\$ 21,1 bilhões. Observou-se, ainda, que em quatro unidades da Federação não houve valor alocado na subfunção Ensino Médio.

Outro ponto ressaltado pela auditoria do TCU foi que a sistemática de transferências voluntárias realizadas pelo Ministério da Educação a estados e ao Distrito Federal não assegura que a assistência financeira da União para essa modalidade de ensino beneficie as redes que mais necessitam de apoio.

Isso é evidenciado quanto às diferenças nas transferências voluntárias, em termos *per capita*, entre as unidades da Federação, variando de R\$ 79, em São Paulo, a R\$ 1.694, no Piauí, considerando os valores acumulados de 2010 a 2012. Uma das justificativas para as diferenças apontadas é que os recursos são disputados de forma extremamente desigual, e as redes mais capacitadas a captá-los o fazem em detrimento das que mais precisam. Nessa modalidade de apoio voluntário, portanto, importa menos a vontade da concedente (a União) e mais a capacidade de as secretarias de educação estaduais apresentarem projetos e de se adequarem aos requisitos formais para angariar os recursos.

Foi apontada também a falta de definição de padrões mínimos de qualidade de ensino, tal como preconiza o art. 4^a, IX, da LDB, fato que dificulta a estimativa de valor mínimo por aluno que sirva de parâmetro orientador da complementação da União ao Fundeb de cada Estado.

Figura 13 – Valores *per capita* e total recebido voluntariamente da União, por estado, no período de 2010 a 2012, em R\$, nominais.



Fonte: TCU (relatório de auditoria referente ao processo TC 007.081/2013-8).

Verificou-se, também, que o investimento público direto do Brasil por estudante do ensino médio ainda é baixo se comparado com a média dos países integrantes da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em 2010, o gasto anual médio por aluno no ensino médio no Brasil foi de U\$ 2.148, contra um gasto de U\$ 9.322 nos países da OCDE.



6

Cobertura da rede escolar de ensino médio

O Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação (PLPNE) 2011-2020 estipulou como meta universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência do PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%. A partir desse critério, o TCU analisou a disponibilidade da infraestrutura predial necessária ao cumprimento da taxa líquida de matrículas, projetando a quantidade de jovens que estarão nessa faixa etária em 2016, obtendo eventual ociosidade ou *déficit* de salas de aula para atendê-los no ensino médio. Não foram consideradas as necessidades de outros investimentos e despesas de custeio (professores, pessoal, merenda, transporte, etc.). Por simplificação, não houve diferenciação entre escolas das áreas urbana e rural e não foi considerada a oferta de ensino em turno integral.

Com base nos dados de Censo Escolar 2012 e nas premissas adotadas, as análises enquadraram 5.090 Municípios como superavitários, correspondendo a 5,2 milhões de vagas potenciais que poderiam ser destinadas aos jovens de 15 a 17 anos cursando o ensino médio, e 475 Municípios como deficitários, correspondendo à carência de pelo menos 37,6 mil vagas potenciais².

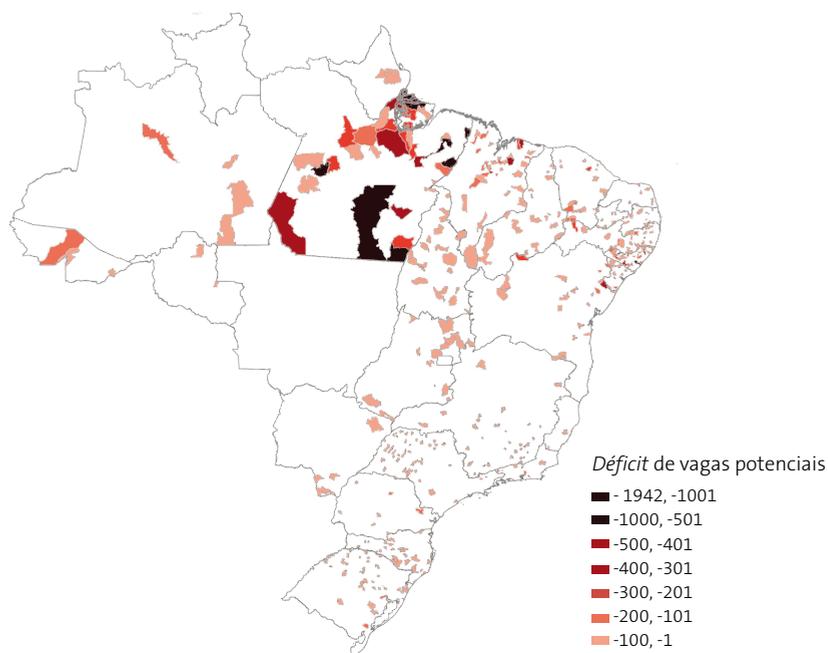
As estimativas consideraram apenas os jovens de 15 a 17 anos e não levaram em conta projeções quanto à oferta de ensino integral e ao atendimento aos 6,1 milhões de jovens de 18 a 24 anos que não con-

É meta proposta no Projeto de Lei do PNE que todos os jovens de 15 a 17 estejam na escola até 2016, e que, até o final do plano, pelo menos 85% dos jovens dessa faixa etária estejam cursando o ensino médio.

2. Superavitário: a infraestrutura escolar alocável ao ensino médio é suficiente para atender à meta da taxa de escolarização líquida de jovens de 15 a 17 anos, projetada para 2016. Deficitário: a infraestrutura escolar não é suficiente para atender à meta.

cluíram o ensino médio, o que poderá mudar a condição de *superávit* de alguns Municípios.

Figura 14 – Análise de *déficit* de vagas potenciais no ensino médio, em 2016, por município.



Fonte: TCU (relatório de auditoria referente ao processo TC 007.081/2013-8).

À parte dessas considerações, a análise permite concluir que:

- a construção de novas escolas deve considerar a existência de salas de aula disponíveis nas unidades escolares em operação, que ainda podem e devem ser utilizadas;
- o *déficit* de vagas potenciais está concentrado em Estados do Norte e do Nordeste, notadamente no Pará, Alagoas e Maranhão;
- os eventuais *superávits* estão concentrados em poucos municípios, notadamente em capitais e grandes cidades;
- o enfrentamento eficiente da oferta de vagas para o ensino médio e, conseqüentemente, o cumprimento das metas do PLPNE, dependerá do desenvolvimento de estratégia territorializada e da capacidade de articulação das secretarias estaduais para equacionar a oferta intermunicipal; e do Ministério da Educação com os governos estaduais para solucionar a oferta nos municípios fronteiriços dos entes estaduais.



7

Encaminhamento das auditorias

A partir da apreciação dos relatórios pelos Tribunais de Contas, será encaminhada aos órgãos gestores uma série de recomendações voltadas ao aperfeiçoamento das oportunidades de melhorias identificadas. Tais recomendações deverão ser objeto de um Plano de Ação, documento que definirá as medidas, os responsáveis e o cronograma para a sua implementação. O Plano de Ação serve de subsídio para o monitoramento regular da ação pelos Tribunais de Contas, processo que servirá para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos. O Plano de Trabalho anexo ao Acordo de Cooperação Técnica da auditoria coordenada prevê o início da fase de monitoramento para 2015. Os relatórios produzidos pelos Tribunais de Contas devem servir como referencial à tomada de decisões das autoridades educacionais responsáveis pela formulação e execução de políticas públicas do ensino médio.

Referências

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza. Educação escolar: políticas, estrutura e organização. São Paulo: Cortez, 2003.

VASCONCELOS, Celso dos Santos (Coord.). Planejamento: projeto de ensino-aprendizagem e projeto político-pedagógico. São Paulo: Libertad, 2004.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto. Relatório de Auditoria Operacional Coordenada no ensino médio. Processo TC 007.081/2013-8. Brasília, 2014.

COLCLOUGH, Christopher. Educação para Todos - Relatório Conciso. Brasil: Unesco, 2004.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Dados finais do Censo Escolar da Educação Básica de 2012. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/resultado/2012/censo_escolar_final_2012_anexo_I.xlsx.



Apêndice A - Questões abordadas pelos Tribunais de Contas que participaram da auditoria operacional

Tribunal / questões abordadas		Núcleo comum		Questões Opcionais	
		Gestão	Infraestrutura	Professores	Financiamento
TCDF	Tribunal de Contas do Distrito Federal	x	x		
TCE-AC	Tribunal de Contas do Estado do Acre	x	x	x	
TCE-AL	Tribunal de Contas do Estado de Alagoas	x	x	x	x
TCE-AM	Tribunal de Contas do Estado do Amazonas	x	x	x	x
TCE-AP	Tribunal de Contas do Estado do Amapá	x	x	x	
TCE-BA	Tribunal de Contas do Estado da Bahia	x	x	x	
TCE-CE	Tribunal de Contas do Estado do Ceará	x	x	x	
TCE-ES	Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo	x	x	x	x
TCE-GO	Tribunal de Contas do Estado de Goiás	x	x	x	x
TCE-MG	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais	x	x		
TCE-MS	Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul	x	x	x	

Tribunal / questões abordadas		Núcleo comum		Questões Opcionais	
		Gestão	Infraestrutura	Professores	Financiamento
TCE-PB	Tribunal de Contas do Estado da Paraíba	x	x	x	x
TCE-PE	Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco	x	x		
TCE-PI	Tribunal de Contas do Estado do Piauí	x	x		
TCE-RJ	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro	x	x	x	
TCE-RN	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte	x	x	x	x
TCE-RO	Tribunal de Contas do Estado de Rondônia	x	x	x	
TCE-RS	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul	x	x	x	
TCE-SC	Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina	x	x		x
TCE-SE	Tribunal de Contas do Estado de Sergipe	x	x	x	
TCE-TO	Tribunal de Contas do Estado do Tocantins	x	x	x	
TCM-BA	Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia	x	x		
TCM-PA	Tribunal de Contas dos Municípios do Pará	x	x	x	
TCM-SP	Tribunal de Contas do Município de São Paulo	x	x	x	
TCU	Tribunal de Contas da União	x		x	x

Responsabilidade pelo Conteúdo

Grupo Temático de Auditoria Operacional/Instituto Rui Barbosa
Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto/TCU

Responsabilidade Editorial

Secretaria-Geral da Presidência
Instituto Serzedello Corrêa
Centro de Documentação
Editora do TCU

Projeto Gráfico, Diagramação e Capa

Editora do TCU

