

De acordo com a Auditoria, não houve cumprimento de nenhuma determinação relativa à Função Educação exarada no Parecer relativo às Contas do Prefeito - Exercício 2017, conforme dados consolidados no Sistema Diálogo (Instrução nº 01/2014 e a Resolução nº 05/2014 do TCMS/SP), após avaliação do Grupo de Trabalho, criado através da Portaria nº 169/2019, visando à sistematização e racionalização das determinações de exercícios anteriores.

Instada a se manifestar sobre o relatório da Auditoria (peça 14), a Secretaria Municipal de Educação apresentou defesa (peça 17), então analisada pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle (peça 21). Regularmente oficiada, a Procuradoria da Fazenda Municipal opinou pelo conhecimento e registro (peça 23).

A Secretaria Geral, encerrando a instrução processual, opinou pelo conhecimento (peça 32).

É o Relatório.

VOTO

Trago a apreciação deste Egrégio Plenário Auditoria voltada à avaliação da Função de Governo Educação em 2018, TC 4117/2019 (acompanham TCs 160/2017 e 2545/2019). No Relatório de Auditoria, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle apresentou diversos aspectos que envolvem a gestão da Educação no Município de São Paulo, dos quais destaco os mais relevantes.

A rede municipal de ensino de São Paulo atende a cerca de 1 milhão de alunos (53,6% na educação infantil e 41% no ensino fundamental) nas suas 3,7 mil escolas, contando com 64,6 mil profissionais do magistério (Quadro de Pessoal da SME).

Em 2018, foram liquidados R\$ 11 bilhões para a Função Educação, 93,3% do previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA). Do total executado, 55,9% foram aplicados em despesas com pessoal e encargos, 43,3% em manutenção e operação e 0,8% em investimentos. Foram executados 74% do planejado orçamentariamente para construção de unidades educacionais, 81,4% do previsto para manutenção e operação e 123% do planejado para remuneração dos profissionais do magistério. O Ensino Fundamental consumiu 36% dos recursos e a educação infantil 52,9%, sendo que 11,1% dos recursos não foram discriminados por nível de ensino.

Remuneração dos profissionais do magistério

	2014	2015	2016	2017	2018
A. Valores liquidados	3.162.229	3.745.167	3.509.459	3.827.120	4.610.870
Varição (%)		18,4	-6,3	9,1	20,5
B. Quantidade de profissionais do Magistério Municipal	63.089	63.442	63.387	64.947	64.635
Varição (%)		0,6	-0,1	2,5	-0,5
B.1 Quantidade de docentes efetivos	57.083	59.616	59.621	63.235	64.111
Varição (%)		4,4	0,0	6,1	1,4

Fonte: Relatórios Anuais de Fiscalização 2014 a 2017 e Relatório de Função 2018

Em 2018, foram construídas 20 unidades educacionais que já se encontram em funcionamento, sendo 12 CEIs, 5 CEMELs e 3 CEUs.

Os projetos/atividades do programa Apoio ao aluno (Alimentação Escolar, Uniformes e Material Escolar etc.) tiveram uma execução geral de 67,8%. Em 2018, foram liquidados R\$ 463 milhões no programa Alimentação Escolar, com quase 465 milhões de refeições servidas. No entanto, a Auditoria aponta deficiências referentes à qualidade dos alimentos recebidos. Ademais, houve infringência ao artigo 14 da Lei Federal nº 11.947/09, que determina a utilização de no mínimo 30% dos recursos repassados pelo FNDE para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), já que o percentual correspondeu a 25,9%, em 2018.

Entre 2014 e 2018, considerando o aumento de recursos empenhados (8,0%) e a elevação do número de alunos (13,2%), o custo aluno/ano sofreu uma redução de 1,7%, alcançando R\$ 11.545,05/ano, ao final de 2018, ou R\$ 962,09/mês. Percebe-se uma relativa estabilidade no valor do custo aluno no período analisado.

Quadro 30 - Função Educação - Fases da despesa e custo aluno 2014 a 2018 (Em R\$)

Fases	2014	2015	2016	2017	2018	Var.% 2014-2018
Dotação inicial	9.142.952.700	9.883.668.484	11.096.151.037	11.065.727.661	11.840.367.016	29,5
Dotação atualizada	9.432.317.097	10.074.19.919	11.145.733.415	11.282.373.343	12.099.644.166	28,3
Empenhado	8.850.383.817	9.767.806.212	10.242.868.169	10.734.523.995	11.911.989.937	34,6
Liquidado	8.465.080.164	9.259.587.892	9.890.627.469	10.272.414.314	11.050.324.922	30,5
Pago	8.447.322.904	9.230.299.425	9.865.022.267	10.233.882.249	10.986.335.929	30,1
Empenhado em valores constantes (IPC-FIPE - Dez/18)	11.033.776.766	10.963.776.644	10.791.383.567	11.058.544.291	11.911.989.937	8,0
Nº de alunos	911.590	939.741	974.328	992.283	1.031.783	13,2
Custo aluno	11.749,23	11.324,96	10.751,20	10.818,01	11.545,05	-1,7

Fonte: Relatório de Auditoria

Na educação infantil, houve aumento de 4,3% no número de unidades, em 2018, sendo 7 unidades de Emei e 113 novas creches na rede conveniada. Há uma opção de expansão da rede de educação infantil por meio da rede conveniada, já que, desde 2015, não há aumento no número de CEIs diretos. Já nas matrículas, houve um aumento de 23.177 (4,4%), sendo 23.247 na rede conveniada (9%) e diminuição de 70 na rede direta (-0,03%).

Quadro 24 - Quantidade de alunos matriculados na RME-SP (Educação Infantil).

Modalidade de Ensino	2014	2015	2016
Rede Direta	252.425	254.748	265.462
Rede 2017	2018	2019	2020
Creche	57.305	56.500	57.181
Creche 57.661	57.305	56.500	57.181
Pré-escola	195.120	198.248	208.281
Pré-escola 213.270	195.120	198.248	208.281
Rede Parceira	178.073	210.550	233.766
258.634	281.881	204.285	226.998
Creche 276.898	170.899	204.285	226.998
Pré-escola 4.983	7.174	6.265	6.768

Fonte: Relatório de Auditoria

A demanda não atendida na educação infantil tem caído desde 2014. Em 2017, faltavam 44.235 vagas e, em 2018, este número diminuiu para 19.766, o que representa uma queda da demanda reprimida de 55,3%.

Quadro 23 - Demanda reprimida na Educação Infantil da RME-SP.

Ensino	2014	2015	2016	2017
2018	2019	2020	2021	
Creche	94.189	75.194	65.040	44.092
Creche 19.697	94.189	75.194	65.040	44.092
Pré-Escola	5.625	3.595	1.269	143
Pré-Escola 69	5.625	3.595	1.269	143
Total	99.814	78.789	66.309	44.235

Fonte: Relatório de Auditoria

O percentual de crianças atendidas em creche vem aumentando nos últimos anos. Em 2018, o percentual aumentou de 48,1% para 53% da população nessa faixa etária. Já o percentual de crianças atendidas em pré-escolas para a faixa de idade diminuiu para 46,4%, em 2018 (era 48,1%, em 2017).

O índice de demanda atendida na educação infantil, que considera apenas as crianças inscritas na fila de espera da SME, aumentou ao longo dos anos nas creches e nas pré-escolas, chegando a 94,4% e 100%, respectivamente, em 2018.

No Ensino Fundamental, houve um aumento de 16.833 matrículas (4,1%), em 2018, revertendo tendência de queda em anos anteriores, em que houve uma diminuição de 103.229 matrículas, entre 2008 e 2017.

Quadro 24 - Quantidade de alunos matriculados na RME-SP.

Modalidade de Ensino	2014	2015	2016
2017	2018	2019	2020
EMEF	422.602	415.410	414.639
EMEF 423.183	422.602	415.410	414.639

Fonte: Relatório de Auditoria

A queda de matrículas no Ensino Fundamental ocorria há anos e de forma generalizada nas redes públicas do país. Até 2016, um dos fatores que explicavam essa diminuição era o aumento das matrículas na Rede Privada. Contudo, o efeito da crise econômica, especialmente a partir de 2016, pode ser responsável, ao menos em parte, pelo aumento das matrículas na rede municipal em 2018.

Na Prova Brasil de 2017, o desempenho médio dos alunos do 5º ano da rede municipal, em Língua Portuguesa, foi inferior ao dos alunos das redes Federal e Estadual no município, bem como em relação às demais escolas públicas do estado de São Paulo (municipais, estaduais e federais). Porém, foi superior à

média obtida no conjunto de todas as escolas públicas do Brasil participantes da avaliação. Já o desempenho em Matemática, foi inferior em todas as comparações.

Quadro 12 - Médias de Proficiência da Rede Municipal de São Paulo - 5º ano

Ano	Língua Portuguesa	Matemática
2015	209,70	219,33
2017	215,43	224,07

Fonte: Relatório de Auditoria

Já o desempenho médio dos alunos do 9º ano da rede municipal, tanto em Língua Portuguesa como em Matemática, foi o pior em todas as comparações (em relação a todas as redes do município, a todas as escolas do estado e a todas as escolas do país). As médias de proficiência referentes ao 9º ano pioraram em relação à prova aplicada em 2015, apresentando queda de 10,45 pontos (4,2%) em Língua Portuguesa e 11,15 pontos (4,5%) em Matemática. As notas médias obtidas pelos alunos do 9º ano, em 2017, foram inferiores às notas obtidas na prova aplicada em 2013, indicando, assim, retrocesso nos resultados educacionais para os anos finais no período.

Quadro 13 - Médias de Proficiência da Rede Municipal de São Paulo - 9º ano

Ano	Língua Portuguesa	Matemática
2013	238,60	241,19
2015	246,84	248,54
2017	236,39	237,39

Fonte: Relatório de Auditoria

Os resultados obtidos pelos alunos nos testes da Prova Brasil são expressos por meio de uma escala de proficiência, dividida em níveis de proficiência alcançados pelos alunos. De acordo com interpretação da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação, os alunos que se encontram entre os níveis 0 e 3 têm desempenho insuficiente; entre os níveis 4 e 6 têm desempenho básico; e entre 7 e 10, desempenho adequado.

Em 2017, em Língua Portuguesa, nos anos iniciais, 37,9% dos alunos da rede municipal estão nos níveis insuficientes, 51% estão nos níveis básicos e 11,1% estão nos níveis adequados. A maioria (57,2%) se situou abaixo do nível 5 e não é capaz, entre outros aspectos, de identificar assunto e opinião em reportagens e contos; reconhecer assunto em poemas e tirinhas; ou reconhecer finalidade de reportagens e cartazes.

Já em Matemática, 29,2% dos alunos do 5º ano estão nos níveis insuficientes, 59,5% estão nos níveis básicos, e 11,3% estão nos níveis adequados. Grande parte dos alunos (71,8%) se situou abaixo do nível 6 e não consegue, entre outros aspectos, converter a duração de um intervalo de tempo, dado em horas e minutos, para minutos; resolver problemas envolvendo intervalos de tempo em meses; reconhecer o m² como unidade de medida de área; determinar porcentagens simples (25%, 50%); resolver problemas que envolvam soma e subtração de valores monetários; ou interpretar dados em uma tabela simples.

Nos anos finais, em Língua Portuguesa, 75,7% dos alunos estão nos níveis insuficientes, 23,5% estão nos níveis básicos e 0,9% nos níveis adequados. Ressalta-se que 26,6% dos alunos não alcançaram sequer o nível 1. A maioria dos alunos (59,4%) se situou abaixo do nível 3 e não é capaz, entre outros aspectos, de reconhecer a finalidade de abaixo-assinado e verbete; comparar textos de gêneros diferentes que abordem o mesmo tema; inferir tema e ideia principal em notícias, crônicas e poemas; ou inferir o sentido de palavra ou expressão em história em quadrinhos, poemas e fragmentos de romances.

Ainda nos anos finais, em Matemática, 78,6% dos alunos do 9º ano estão nos níveis insuficientes, 20,7% estão nos níveis básicos, e 0,7% nos níveis adequados. Destaca-se que 22,5% ficaram abaixo do nível 1. A maioria dos alunos (60,8%) se situou abaixo do nível 3 e não consegue, entre outros aspectos, determinar a soma, a diferença, o produto ou o quociente de números inteiros em situações-problema; resolver problemas envolvendo grandezas diretamente proporcionais, representa-

das por números inteiros; ou analisar dados dispostos em uma tabela simples.

Em 2017, o desempenho dos alunos dos anos iniciais alcançou o Ideb de 6,0, superando, portanto, a meta projetada de 5,7. Já em relação aos anos finais, para 2017, a meta projetada era de 5,6, e o Ideb foi de 4,2. Desde 2007, o Ideb atingido ficou abaixo da meta projetada e a qualidade do ensino nos anos finais mostra-se estagnada. A dificuldade para melhoria da aprendizagem nos anos finais do Ensino Fundamental não é exclusividade do Município de São Paulo, sendo observada Brasil a fora. Entre os aspectos que podem explicar o baixo desempenho para este nível de ensino, apontados em diversos estudos e pesquisas, estão: a defasagem de aprendizagem acumulada ao longo dos anos anteriores; o maior número de disciplinas, aumentando a complexidade para acompanhamento dos conteúdos pelos alunos; o maior número de professores, agora com matérias específicas, diminuindo o engajamento dos professores em relação ao acompanhamento do desempenho dos alunos; a formação inadequada dos professores, com ausência de cursos capacitantes voltados à didática; o maior distanciamento da família em relação à escola; uma maior taxa de reprovação, o que aumenta também a taxa de abandono escolar.

A melhoria dos níveis de aprendizagem é um desafio a ser enfrentado por políticas públicas específicas que abordem os diversos aspectos envolvidos e abarquem alunos, professores, escola, família e Estado. A implementação da Base Nacional Comum Curricular será um primeiro passo, mas não conseguirá sozinho resolver o problema.

Na Prova São Paulo, em 2018, a média de Proficiência para Língua Portuguesa subiu 9,2%, para 244,9. No entanto, 72,1% dos alunos tiveram níveis de proficiência abaixo do adequado. Em Matemática, a média de Proficiência aumentou 7,4%, chegando a 244. Contudo, 89,1% dos alunos tiveram níveis de proficiência abaixo do adequado. Importante registrar que a SME está implantando o Índice de Desenvolvimento da Educação Paulista (IDEP), que utilizará a proficiência dos estudantes na Prova São Paulo e também os dados dos territórios, como nível socioeconômico e a complexidade de gestão, para avaliar o desempenho de Escolas de Ensino Fundamental e estudantes da rede municipal de ensino. Contudo, registra-se a importância da continuidade e estabilidade das avaliações de aprendizagem para que seja possível estabelecer séries históricas e, assim, avaliar a evolução dos níveis de aprendizagem da rede.

Entre 2017 e 2018, houve aumento de 876 professores efetivos, porém houve uma redução de 1.188 professores contratados, admitidos, comissionados e em comissão, o que resultou em diminuição líquida de 312 professores nesse período.

Quadro 25 - Quadro de Pessoal da SME - Professores e Cargos de Apoio à Educação.

Especificação 2014	2015	2016	2017
2018	2019	2020	2021
Magistério Municipal	63.089	63.442	63.387
64.947	64.635	63.387	63.387
Docentes Efetivos	57.083	59.616	59.621
63.235	64.111	59.621	59.621
Docentes Contratados	4.878	2.981	3.115
1.360	272	2.981	3.115
Docentes Admitidos	219	123	117
40	30	117	117
Docentes em Comissão	909	722	534
312	222	534	534
Cargos de Apoio à Educação	16.275	15.968	15.968
15.360	15.001	15.968	15.968
Agentes Escolares	5.105	4.657	4.326
3.952	3.662	4.326	4.326
Aux.Técnicos Educ. III - Efetivos e Contratados	7.614	7.614	7.614
8.018	8.185	7.752	7.752
Outros	3.556	3.293	3.175
905	817	3.175	3.175
Total	79.364	79.410	78.747
76.954	76.954	78.747	79.948

Fonte: Relatório de Auditoria

Ao longo de 2017, os professores da rede municipal apresentaram um índice de absenteísmo de 12,1% (nota 23), mantendo o patamar de anos anteriores. O principal motivo do absenteísmo dos professores é a licença médica pericial, que representou 71% das ausências observadas, em 2017. Dessas, 78% foram para tratamento de saúde do próprio servidor, sendo 10% decorrentes de doenças mentais, 19% convalescença e 15% doenças osteomusculares. Os demais afastamentos do período (29%) incluem, dentre outros, as faltas abonadas, as licenças médicas a gestantes e as faltas injustificadas. As faltas abonadas (máximo de 10 por ano, não excedendo 2 por mês, a critério da autoridade competente) representam 14% do total de afastamentos, seguidas das licenças a gestantes (6%), faltas injustificadas (2%) e faltas justificadas (2%).

Importante destacar que, de acordo com a Auditoria, não há professores substitutos suficientes para cobrir as ausências dos professores titulares e nem sempre o conteúdo dado pelo professor substituído tem relacionamento com a disciplina prevista para a turma.

Além do absenteísmo, também é alto o índice de readaptações. Em 2017, esse índice foi de 10,7%, em relação aos professores ativos. Dessas readaptações, 46% foram decorrentes de doenças mentais, seguidos de doenças osteomusculares (26%) e doenças do aparelho respiratório (9%).

Dados sobre a DRE Itaquera, levantados no Programa de Visitas às Escolas, mostram que a DRE apresentou os maiores percentuais de professores desmotivados (48%) e que desejam se remover das escolas (32%); 92% dos professores declararam que foram agredidos verbalmente pelos alunos, o maior percentual da rede; 29,2% dos docentes responderam que foram agredidos fisicamente, o 2º maior percentual da rede; "matéria sem professor" foi um dos problemas mais citados pelos alunos da DRE. Ademais, a DRE Itaquera apresentou o 3º maior número de eventos de acidentes de trabalho relacionados a agressões.

Observa-se que 24,8% dos Coordenadores Pedagógicos, em 2017, eram designados (nota 24); no caso de Diretores e Supervisores, os percentuais eram de 10,1% e 24,6%, respectivamente. Já em 2018, o percentual de Coordenadores Pedagógicos designados aumentou para 42,5% do total, indicando um aumento de 98,1% neste tipo de ocupação. O problema nesses casos é que a atuação desses profissionais é temporária, gerando instabilidade para a gestão da escola.

Diante do exposto, conclui-se que, apesar do aumento dos valores gastos globalmente na Função Educação observado nos últimos anos, e mantido o valor do custo aluno/ano, as avaliações de desempenho demonstram que os alunos da rede municipal ainda não apresentam nível adequado de aprendizagem, demandando medidas mais efetivas por parte da Secretaria Municipal de Educação para a melhoria do ensino. Ademais, vale ressaltar o aumento da participação dos convênios na educação infantil (tanto em número de escolas quanto de alunos atendidos), o que se traduz em gastos com pessoal terceirizado, implicando riscos fiscais já apontados no Parecer das Contas do Prefeito, bem como ponto de risco para a própria gestão da Educação no município, na medida em que a administração pública passa a ser dependente desses convênios para atendimento da demanda.

Considerando que as infringências e impropriedades constatadas pelos órgãos técnicos não se mostram com relevância suficiente para comprometer a gestão da educação no Município, voto pelo conhecimento e registro da auditoria relativa ao exercício de 2018 da Função Educação. Reitero as Determina-

ções de exercícios anteriores que se encontram pendentes de atendimento (conforme numeração do Sistema Diálogo):

163) Promover a implantação de sistemas de aferição continuada de imagem da prestação dos serviços de Educação e de medição da satisfação dos usuários, com mecanismo de registro informatizado das críticas e sugestões, com mapeamento das incidências.

174) Ao Departamento Merenda Escolar, para, com base em itens pré-estabelecidos, elaborar Termo de Compromisso de Ajuste de Conduta, já utilizado na merenda e mão de obra terceirizada, nas Unidades Diretas e Conveniadas.

306) Apurar o custo de cada tipo de gestão da merenda com o objetivo de embasar a escolha da forma de atendimento adotada.

486) Realize o levantamento do percentual de crianças fora do sistema de ensino, especialmente no Ensino Fundamental, crie mecanismos efetivos de busca ativa por essas crianças e estabeleça políticas para inclusão desses alunos no sistema de ensino.

490) Realização de pesquisas rotineiras de mercado, a fim de obter segurança acerca dos valores de locação dos imóveis, que, por vezes, são superiores ao de mercado e podem acarretar prejuízos ao erário.

Por outro lado, não acolho as seguintes exclusões de Determinações de exercícios anteriores propostas pelo Grupo de Trabalho (conforme numeração do Sistema Diálogo):

86) Aperfeiçoar o planejamento providenciando a aquisição e distribuição dos kits de uniforme e material escolar em tempo para o início do ano letivo, como forma de tornar a ação eficaz.

Grupo de Trabalho: Exclusão por imprecisão. Relator: Mantém a determinação com redação alterada para: "Garantir a aquisição e distribuição dos kits de uniforme e material escolar em tempo para o início do ano letivo".

88) Alimentação Escolar - Adotar providências para aprimorar o controle e fiscalização dos serviços prestados, em especial, a definição de padrão de dimensão dos alimentos, adequar a equipe de fiscais, equipar (balanças) as unidades escolares e treinar os responsáveis pelo recebimento dos produtos de maneira a permitir a checagem da qualidade e quantidade dos produtos.

Grupo de Trabalho: Exclusão por imprecisão.

Relator: Mantém a determinação com redação alterada para: "Fiscalizar os serviços de merenda escolar, garantindo o atendimento dos requisitos e obrigações definidos".

175) Ao Departamento Merenda Escolar, para estabelecer procedimentos de análise da adesão dos alunos, principalmente nas EMEFs, ao Programa de Alimentação Escolar.

Grupo de Trabalho: Exclusão por imprecisão. Relator: Mantém a determinação com redação alterada para: "Estabelecer procedimentos de análise da adesão dos alunos ao Programa de Alimentação Escolar".

Ademais, faço as seguintes Determinações à Secretaria Municipal de Educação:

A) Realizar o acompanhamento constante da aprendizagem, tanto da Educação Infantil quanto do Ensino Fundamental, utilizando não apenas as avaliações internas, mas também as avaliações externas (especialmente do INEP: SAEB, Prova Brasil, ANA, Censo Escolar etc.). O acompanhamento da aprendizagem pela SME deve levar em conta os diversos fatores que a influenciam, tanto internos a escolas como de contexto familiar e social, de modo a identificar gargalos e possibilitar a implementação de políticas públicas direcionadas;

B) Divulgar os resultados das avaliações de aprendizagem, de modo a possibilitar o acompanhamento social, bem como a realização de análises por pesquisadores e organizações especializadas;

C) Implementar políticas que diminuam o absenteísmo de professores;

D) Manter um quadro docente suficiente para garantir que todos os alunos tenham todas as disciplinas planejadas e ministradas por professores com formação adequada.

Plenário Cons. PAULO PLANET BUARQUE, 27 de novembro de 2019.

MAURÍCIO FARIA

Conselheiro

IV - DECLARAÇÃO DE VOTO DO REVISOR – CONSELHEIRO DOMINGOS DISSEI

A