



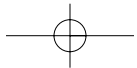
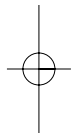
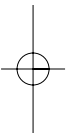
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Coordenadoria de Controle Externo
Auditoria de Natureza Operacional - ANOP

Resumo de Auditoria - 07

**Avaliação do Programa de Educação de
Jovens e Adultos**
(Prefeitura Municipal de Olinda)

Conselheiro-Relator
Fernando José de Melo Correia

Recife 2007



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Conselheiros

Carlos Porto de Barros
Fernando José de Melo Correia
Luis Romeu Cavalcanti da Fonte
Maria Teresa Caminha Duere
Ruy Ricardo Weyer Harten Júnior (Em exercício)
Severino Otávio Raposo Monteiro
Valdecir Fernandes Pascoal

Auditores

Adriano Cisneiros da Silva
Alda Magalhães de Carvalho
Carlos Barbosa Pimentel
Carlos Maurício Cabral Figueiredo
Luis Arcoverde Cavalcanti Filho
Marcos Antônio Rios da Nóbrega
Marcos Flávio Tenório de Almeida
Ricardo José Rios Pereira
Ruy Ricardo Weyer Harten Júnior

RESPONSABILIDADE EDITORIAL

Coordenador de Controle Externo

Jackson Francisco de Oliveira

Gerente do Grupo de Trabalho para Implantação e o Desenvolvimento da Auditoria de Natureza Operacional - ANOP

Lídia Maria Lopes Pereira da Silva

EQUIPE DE AUDITORIA

Alan José de Moura Silva

Emerson Souza de Carvalho

Francisco Alves Soares

Juliana Montenegro de Oliveira Matos (coordenadora)

ELABORAÇÃO DO RESUMO

Alan José de Moura Silva

ENDEREÇO PARA CONTATO

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO

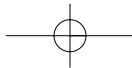
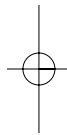
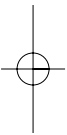
Grupo de Trabalho para Implantação e o Desenvolvimento da Auditoria de Natureza Operacional – ANOP

Rua da Aurora n° 885 – Boa Vista – Recife – PE – Brasil – CEP: 50050-910

Fone: 81 – 3413-7872 / 7757 / 7600 / 7903 / 7904

Sumário

APRESENTAÇÃO	07
O Programa de Educação de Jovens e Adultos – PEJA de Olinda	09
O que foi avaliado pelo TCE-PE	12
Porque foi avaliado	12
Como se desenvolveu o trabalho	12
Recursos despendidos com o PEJA	14
O que o TCE-PE encontrou	16
Informações sobre o desempenho dos alunos	16
Disponibilização de livros e materiais didáticos	17
Adequação das capacitações	18
Cumprimento da carga horária	19
Acesso do público-alvo à EJA	20
Estrutura física e de pessoal para o gerenciamento do PEJA	20
Informações orçamentário-financeiras do PEJA	22
O que pode ser feito para melhorar o desempenho do Programa	23
Benefícios da implementação das recomendações do TCE-PE	26
Voto e Decisão T. C. N° 1143/07	27



APRESENTAÇÃO

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco definiu, em seu planejamento estratégico para 2004 a 2008, a visão de ser reconhecido por sua atuação eficiente, eficaz e efetiva no controle e aperfeiçoamento da gestão pública.

Um dos caminhos para esse reconhecimento é o trabalho que promove a melhoria dos resultados das ações governamentais, através da realização de auditorias operacionais.

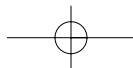
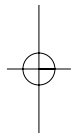
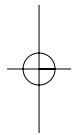
As Auditorias de Natureza Operacional – ANOPs buscam envolver os gestores das ações governamentais, beneficiários, pessoas especializadas nos temas, conselhos, representantes da sociedade civil organizada, entre outros atores, para identificar se as ações estão sendo realizadas com economicidade, se as metas estão sendo cumpridas, se a forma de realização é eficiente e se estão contribuindo para o atendimento das necessidades da sociedade, notadamente de sua parcela mais carente. Após a realização das auditorias operacionais, o Tribunal acompanha as melhorias implementadas, por meio dos monitoramentos.

O desenvolvimento da metodologia de trabalho teve origem no Acordo de Cooperação Técnica firmado em 2003 com o Tribunal de Contas da União – TCU e com o Ministério para Desenvolvimento Internacional – DFID, do Reino Unido.

Outro aspecto do trabalho é a contribuição para o fortalecimento do controle social pela divulgação dos resultados dos trabalhos através dos resumos das auditorias operacionais, a exemplo deste, para órgãos governamentais, parlamentares, sociedade civil organizada e público em geral.

Esta publicação apresenta as principais informações sobre a ANOP realizada pelo Tribunal com o intuito de avaliar o desempenho do Programa de Educação de Jovens e Adultos de Olinda.

Romeu da Fonte
Conselheiro Presidente



O Programa de Educação de Jovens e Adultos - PEJA de Olinda

O Brasil tem 16,3 milhões de analfabetos na faixa etária de 15 anos ou mais, número que corresponde a uma taxa de 13,6% de sua população. Dados do censo de 2000 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE indicam que 9,9% dos 270 mil habitantes do município de Olinda eram analfabetos. 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 Educação¹.

Entretanto, 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 limitar-se à alfabetização desse público. Deve compreender, além disso, a oferta de formação equivalente às oito séries do ensino fundamental.

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

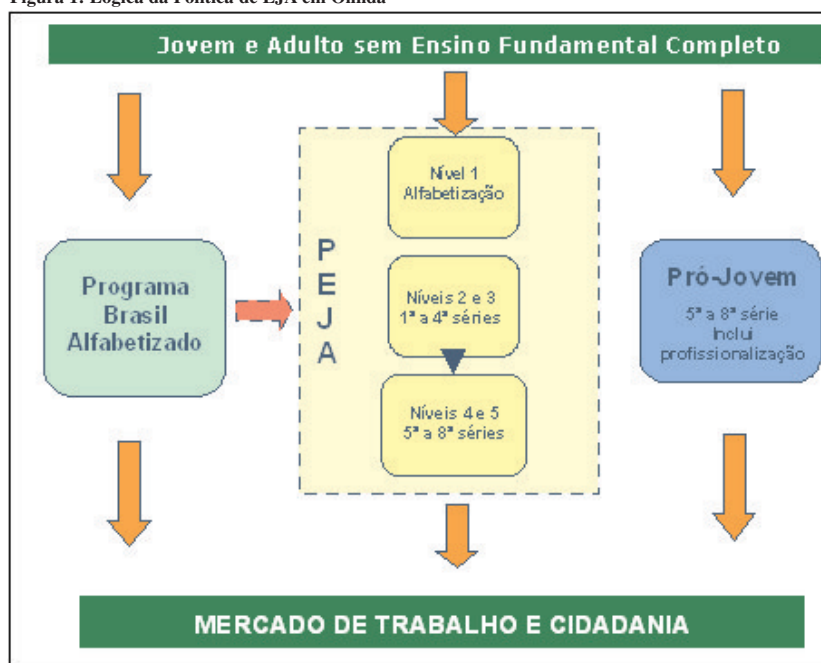
Segundo o Plano de Educação de Olinda², a EJA “(...) tem como compromisso a oferta de um ensino qualificado que lhes permita prosseguir nos estudos e se inserir com sucesso no mundo do trabalho”.

¹Disponível em http://portal.mec.gov.br/secad/index2.php?option=content&do_pdf=1&id=1014&banco=1, acesso em 04/01/2007.

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

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

Figura 1: Lógica da Política de EJA em Olinda



Fonte: Equipe de auditoria

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

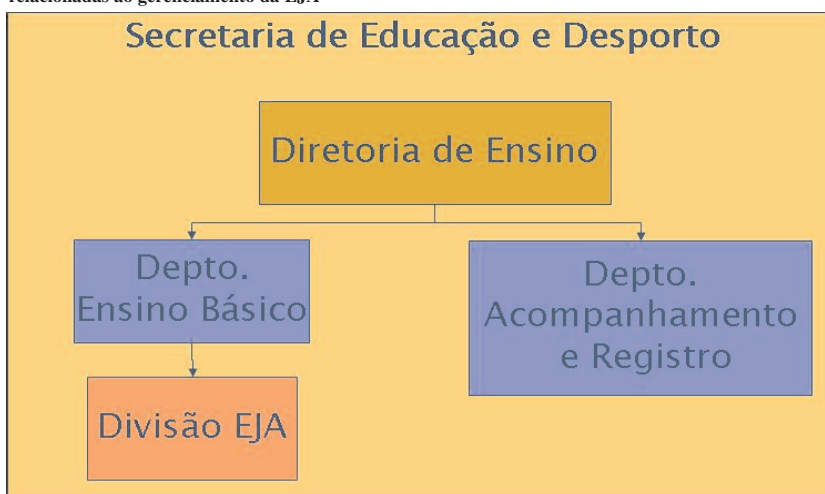
- Se não for alfabetizado poderá ingressar no Programa Brasil Alfabetizado, voltado para a alfabetização do jovem e do adulto. Ao terminar poderá ingressar nas turmas do PEJA provavelmente no nível 2 (dois), que corresponde às 1ª e 2ª séries;
- Os jovens e adultos não alfabetizados poderão também ingressar diretamente nas turmas do PEJA no nível 1 (um), que corresponde à alfabetização;
- Os jovens e o adultos alfabetizados podem ingressar diretamente nas turmas de PEJA, nos níveis de 2 a 5 (1ª a 8ª séries), 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.

Diante do exposto, verifica-se que o Programa de Educação de Jovens e Adultos de Olinda corresponde ao ensino básico para jovens e adultos (alfabetização e ensino de 1ª a 8ª séries do Ensino Fundamental) e é oferecido pela rede municipal em caráter continuado.

Na Secretaria de Educação 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 as relativas à Educação de Jovens e Adultos.

Figura 2: Órgãos da Secretaria de Educação e Desporto de Olinda - SEDO com responsabilidades relacionadas ao gerenciamento da EJA



Fonte: Equipe de auditoria.

O que foi avaliado pelo TCE-PE

Durante a etapa de planejamento da auditoria, 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 de Educação de Jovens e Adultos.

Dessa forma, a auditoria buscou avaliar se os controles existentes são adequados para o gerenciamento administrativo e pedagógico da EJA; se o material didático e a formação dos professores são adequados às necessidades da EJA; se existem ações articuladas entre a gestão e outros órgãos e programas, objetivando minimizar a interferência de fatores externos no processo de escolarização, e, por fim, se são oferecidas condições aos alunos para o acesso e permanência no programa.

Porque foi avaliado

Buscando garantir a inclusão social das camadas menos favorecidas da população, a Secretaria de Educação e Desporto do Município de Olinda 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 freqüentemente 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.

Como se desenvolveu o trabalho

Foram utilizadas visitas exploratórias, visitas de estudo, pesquisa via *internet* e pesquisas documentais. As principais fontes de informação foram as entrevistas, questionários e grupos focais.

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 e a realização de entrevistas. Foram realizadas também entrevistas com outros especialistas em EJA.

Na fase de execução, foram realizadas visitas de estudo onde foram aplicados: questionários com diretores e professores da EJA, 05 (cinco) grupos focais com alunos da EJA e entrevista com a gerente do Departamento de Acompanhamento e Registro – DARE.

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.

Os grupos focais foram realizados 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 - CEJA. A seleção das escolas foi feita entre aquelas localizadas em uma das 05 (cinco) Regiões Político-Administrativas - RPAs com maior número de analfabetos³ e nos bairros com maior percentual de analfabetismo nas RPAs pré-selecionadas.



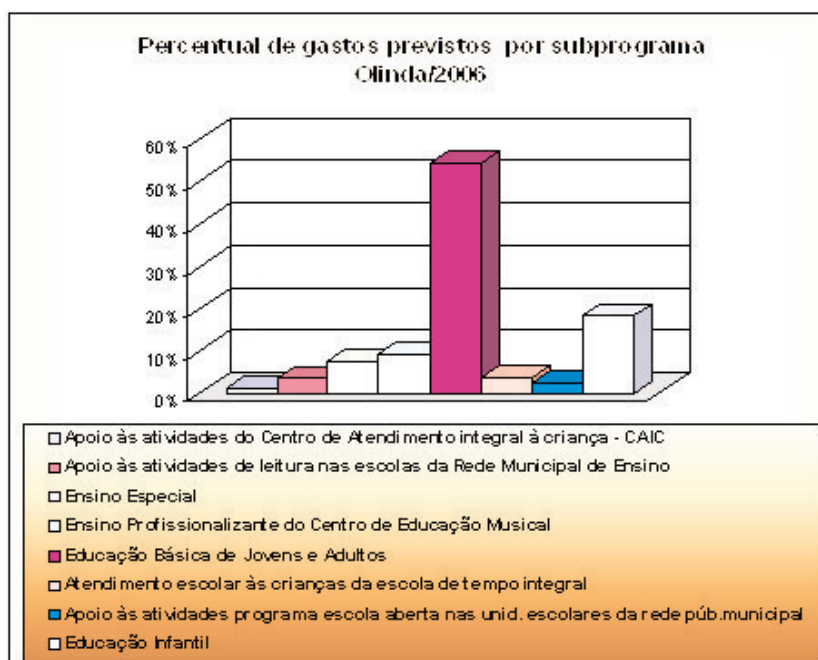
Fonte: Equipe de Auditoria

³Segundo Censo do IBGE 2000

Recursos despendidos com o PEJA

Na figura a seguir, pode-se comparar a previsão orçamentária do subprograma PEJA com os demais subprogramas constantes do Programa Educação Cidadã, que se caracteriza como programa guarda-chuva.

Figura 5: Percentual de gastos previstos por subprograma para 2006



Fonte: Orçamento da Prefeitura Municipal de Olinda 2006

Dessa forma, evidencia-se a relevância da Educação Básica de Jovens e 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).

Considerando o Plano Plurianual - PPA em vigor a partir de 2006, o Programa Educação Básica de Jovens e Adultos – PEJA apresenta os valores previstos 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
Total subprograma			1.200.000,00

Fonte: PPA Olinda 2006-2009

Por outro lado, 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 neste resumo.

O que o TCE-PE encontrou

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 não é feita pela gestão, mas exclusivamente pelos professores em sala de aula.

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 e monitoramento da evolução do desempenho do aluno a partir da avaliação dos professores durante o período letivo.

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.

Disponibilização de livros e materiais didáticos

Em 2006, a entrega de livros e de outros materiais didáticos não ocorreu a tempo para o início das aulas e não houve uniformidade quanto aos itens disponibilizados às escolas. Houve falta de vários materiais didáticos para as turmas de EJA.

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* e 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 se sentem 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 recursos públicos, haja vista que estes não atenderão em plenitude ao fim perseguido pelo programa.

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 a preencher essas lacunas.

Em 2006, foram oferecidos 08 (oito) dias de capacitação para os docentes de EJA, sendo 06 (seis) dias destinados a assuntos comuns a todo ensino básico e 02 (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.

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 cumpriam às vezes. Em 86,84% das citações dos professores referentes às causas do não cumprimento da carga horária apareceu a questão da falta de segurança, que faz com que alunos e professores saiam 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, quando deveriam iniciar-se às 18h40min e terminar às 22h.

As aulas normalmente não começam 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.

Acesso do público-alvo à EJA

Uma das questões abordadas nesta avaliação 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 e 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 trabalham fora de casa 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 pode 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.

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.

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. (Ver Figura 2)

Durante o período desta avaliação, foram realizados vários contatos com as equipes dessas unidades, o que permitiu a verificação de que a estrutura é insuficiente para o gerenciamento adequado do PEJA⁴. Atualmente a Divisão de EJA dispõe de 05 (cinco) funcionários, enquanto a Diretoria de Ensino e o Departamento de Ensino Básico dispõem juntos 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 atual 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, dispondo 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 intrainstitucional 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.

⁴Saliente-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.

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 do 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.

O que pode ser feito para melhorar o desempenho do Programa

Visando a contribuir para a melhoria do desempenho do Programa de Educação de Jovens e Adultos de Olinda, foram formuladas algumas recomendações, cujas principais são relatadas a seguir:

- À Divisão de EJA:

1. Promover avaliação uniforme e sistemática, ainda que amostral, dos alunos ao final do ano para aferir seu desempenho;
2. Criar mecanismo que permita a obtenção periódica dos dados sobre o desempenho dos alunos contidos nos diários de classe;
3. Definir os itens e quantitativos básicos de materiais didáticos, distribuindo às escolas no início do ano letivo;
4. Garantir que a distribuição de materiais didáticos seja realizada de forma a contemplar uniformemente todas as escolas;
5. Definir os responsáveis, nas escolas, pelo recebimento e posterior repasse dos livros e materiais didáticos, para professores e alunos;
6. Utilizar resultado de pesquisa junto a professores e coordenadores pedagógicos no planejamento das capacitações no que se refere ao seu conteúdo e formato;
7. 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;
8. Realizar levantamento em parceria com os diretores das escolas para verificar qual a carga horária efetivamente cumprida por cada turma de EJA;
9. Realizar a medição 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;
10. 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;
11. 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:

1. Garantir que todos os professores preencham o diário de classe no que toca ao desempenho dos alunos;
2. 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;
3. 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;
4. Divulgar experiências exitosas de alunos que superaram dificuldades para permanecerem na EJA;
5. Implantar indicadores de desempenho para o gerenciamento do Programa.

- Ao Departamento de Acompanhamento e Registro – DARE:

1. 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:

1. Manter relatórios atualizados sobre a execução orçamentária e financeira do PEJA e enviar mensalmente à equipe gestora do programa.
2. 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;
3. Identificar e sanear as dificuldades enfrentadas pelo setor responsável pelas licitações da Secretaria de Educação e Desporto de Olinda - SEDDO, de forma a não comprometer a distribuição de livros e materiais didáticos da EJA no início do ano letivo;
4. 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:

1. 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.

Benefícios da implementação das recomendações do TCE-PE

Os benefícios esperados resultantes do cumprimento das recomendações propostas pelo TCE-PE são os expostos a seguir:

- Redução da taxa de evasão;
- 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;
- 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 alcançadas pelo programa;
- Melhoria no gerenciamento da execução orçamentária e financeira do programa, contribuindo para a transparência sobre a origem e a aplicação de recursos públicos.

VOTO E DECISÃO T.C. Nº 1143/07

PROCESSO T.C. Nº 0602927-9
AUDITORIA ESPECIAL DE NATUREZA OPERACIONAL
INTERESSADA: PREFEITURA MUNICIPAL DE OLINDA
ADVOGADO:
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO CORREIA
ÓRGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA
DECISÃO T.C. Nº 1143/07

Decidiu a Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 30 de agosto de 2007,

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria de Natureza Operacional, às fls. 25 a 59 dos autos, bem como sua versão consolidada, às fls. 149 a 188 dos autos;

CONSIDERANDO os comentários oferecidos pela Prefeita Municipal, às fls. 69 a 71 dos autos;

CONSIDERANDO que a Auditoria Operacional, consubstanciada no presente processo, levou em consideração os princípios da economicidade, eficiência, eficácia e equidade, devendo seus resultados serem acompanhados através de monitoramento das recomendações e do cronograma que deverá ser apresentado posteriormente pelos gestores do programa;

CONSIDERANDO que as recomendações feitas pelo Relatório Preliminar tiveram boa receptividade pelo Gestor Municipal;

CONSIDERANDO o disposto no artigo 85, inciso II, alínea “c”, do Regimento Interno, combinado com o artigo 70 da Constituição Federal, e artigo 2º, inciso XVI, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 4º e 5º, inciso VII, bem como o artigo 9º da Resolução TC nº 02/2005,

Julgar REGULAR o objeto da Auditoria Especial de Natureza Operacional.

Ainda, que se procedam às seguintes recomendações:

1- Ao responsável pela Divisão de Educação de Jovens e Adultos - EJA:

- Promover avaliação uniforme e sistemática, ainda que por amostragem, dos alunos ao final do ano para aferir os seus desempenhos;
- 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 no DARE-Departamento de Acompanhamento e Registro, 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 telefone) 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 desenvol-

vimento 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.

2 - 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 – Programa de Educação Básica de Jovens e Adultos 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 com êxito 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.

3 - 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.

4 - 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.

5 - 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.

Por fim, determinar:

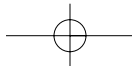
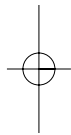
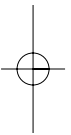
- À Prefeitura do Município de Olinda:

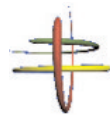
. Que remeta ao Tribunal de Contas do Estado, no prazo de 60 (sessenta dias), plano de ação contendo o cronograma de implementação das recomendações prolatadas,

com o nome dos responsáveis pela adoção dessas medidas, nos termos da Resolução TC N° 02/2005;

- À Diretoria de Plenário:

1. Que encaminhe cópias da Decisão e do Relatório de Auditoria à Prefeitura Municipal de Olinda;
2. Que encaminhe cópia desta Decisão para subsidiar o julgamento da prestação ou tomada de contas, na forma dos artigos 6° e 8° da Resolução TC n°. 014/2004;
3. Que encaminhe os autos à Coordenadoria de Controle Externo para a realização de monitoramento.





Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
Rua da Aurora, 885 - Boa Vista
CEP: 50.050-910, Recife - PE, Fone: (81) 3413-7600

Entre em contato com o TCE-PE pelos correios eletrônicos:

ouvidoria@tce.pe.gov.br ou anop@tce.pe.gov.br

Encontre este resumo e o relatório na
íntegra desta avaliação no endereço eletrônico:
www.tce.pe.gov.br