



Tribunal de Contas
ESTADO DE PERNAMBUCO



Documento Assinado Digitalmente por: MARCIO SANTANA DE CARVALHO
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: b1be1e39-ae04-45c9-bdea-b28071661b0a

Avaliação Levantamento Anual de Creches

Secretaria Estadual de Educação em
Pernambuco

Recife
Junho/2023



RESUMO

A presente auditoria operacional foi aprovada através da formalização do Processo e-TCE-PE n° 22101041-5, cuja relatoria foi redistribuída do Conselheiro Carlos Porto para o Conselheiro Eduardo Lyra Porto de Barros.

O objeto desta auditoria operacional foi a avaliação das ações de apoio/capacitação aos municípios para levantamento anual de demanda por creches.

A auditoria constatou a ausência de apoio do Estado de Pernambuco aos municípios na realização de levantamento anual da demanda por creches.

Os resultados esperados por este relatório remetem-se à busca de uma gestão pública eficaz, através das recomendações emitidas para uma melhor efetividade das ações relacionadas à educação pública.



LISTA DE SIGLAS

AOp	Auditoria Operacional
ISSAI	Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores
PEE	Plano Estadual de Educação
PEI	Programa Educação Integrada
PNE	Plano Nacional de Educação
SEE	Secretaria de Educação e Esportes do Estado de Pernambuco
TCE-PE	Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
TCU	Tribunal de Contas da União



SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO	4
1.1 Designação	4
1.2 Antecedentes	4
1.3 Identificação do objeto, objetivos e escopo do levantamento	5
1.4 Procedimentos metodológicos	5
CAPÍTULO 2 – Resultado da Auditoria	6
2.1 Ausência de apoio do Estado de Pernambuco aos municípios na realização de levantamento anual da demanda por creches	6
CAPÍTULO 3 - ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR	10
CAPÍTULO 4 – CONCLUSÕES	11
CAPÍTULO 5 – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTOS	12



CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO

1.1 Designação

Esta Auditoria Especial foi realizada na modalidade Auditoria Operacional (AOp) sendo aberta pelo Processo e-TCE-PE n° 22101041-5, cuja relatoria foi redistribuída do Conselheiro Carlos Porto para o Conselheiro Eduardo Lyra Porto de Barros.

O Termo de Designação de Auditoria – TDA/GEAP n° 1.42.017/2022, expedido pela Chefia da Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP, designou os Analistas de Controle Externo Arthur Leandro Alves da Silva – Mat. 0971, Ricardo de Lima Ferreira Fernandes Costa – Mat. 0303 e Wirla Cavalcanti Revorêdo Lima – Mat. 0923, para a realização da auditoria e emissão do relatório prévio.

O Termo de Designação de Auditoria – TDA/GEAP n° 1.12.016/2023, expedido pela Chefia da Gerência de Fiscalização da Educação 1 – GEDU1, designou o Analista de Controle Externo Márcio Santana de Carvalho – Mat. 0238, para a conclusão do trabalho e emissão de relatório consolidado.

1.2 Antecedentes

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) iniciou, em 2001, a realização de auditorias operacionais em ações de governo, avaliando aspectos de eficiência, eficácia e economicidade da gestão pública, com objetivo de contribuir para que os investimentos gerem mais benefícios à sociedade. Em 2013, foi realizada auditoria a nível nacional na área de educação, coordenada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), envolvendo diversos Tribunais de Contas estaduais e municipais.

No ano de 2019, o TCE-PE decidiu realizar auditorias na temática educação selecionando para isso alguns municípios que, juntamente com o Estado de Pernambuco, participam do Programa Educação Integrada (PEI). Tal programa foi implementado pelo governo estadual tendo como objetivo a formação de parcerias com municípios direcionadas à melhoria da qualidade da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, em consonância com o regime de colaboração que os entes federados devem observar para proporcionar uma educação pública de melhor qualidade.

A diretriz estabelecida pelo TCE-PE para o biênio 2020/2021 foi a de avaliar políticas públicas governamentais em diversas áreas temáticas, a exemplo de segurança pública, mobilidade urbana, saneamento básico e educação. Para isso, foram formadas equipes de



trabalho multissetoriais, as quais elaboraram Relatórios de Levantamento sobre os referidos temas. O Relatório de Diagnóstico da Educação Infantil em Pernambuco apontou diversos pontos de melhoria a serem observados pelas secretarias municipais de educação e pela Secretaria Estadual de Educação, esta última, objeto do presente trabalho.

A avaliação das ações de apoio/capacitação para levantamento anual da demanda por creches promovidas pela Secretaria Estadual de Educação ocorreu por meio de Auditoria Especial na modalidade Auditoria Operacional, aberta através do Processo e-TCE-PE nº 22101041-5 e que teve como relator o Conselheiro Eduardo Lyra Porto de Barros.

Os trabalhos de auditoria foram conduzidos conforme as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) sobre Auditoria Operacional, observando ainda a Resolução TC nº 61/2019, que dispõe sobre Auditoria Operacional no âmbito do TCE-PE.

1.3 Identificação do objeto, objetivos e escopo do levantamento

O objeto desta auditoria operacional foi às ações de apoio promovida pela Secretaria Estadual de Educação para auxiliar o levantamento anual de creches a ser realizado pelos municípios.

Os trabalhos de auditoria foram conduzidos conforme as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) sobre Auditoria Operacional, observando ainda a Resolução TC nº 61/2019, que dispõe sobre Auditoria Operacional no âmbito do TCE-PE.

1.4 Procedimentos metodológicos

Os procedimentos metodológicos utilizados para colher as informações que embasaram o presente levantamento foram:

- Pesquisa documental e bibliográfica e
- Estudo da legislação sobre o tema.



CAPÍTULO 2 – Resultado da Auditoria

A partir deste capítulo, inicia-se a descrição do achado encontrado ao longo do processo de auditoria.

2.1 Ausência de apoio do Estado de Pernambuco aos municípios na realização de levantamento anual da demanda por creches

Sabe-se que para melhorar o planejamento do município em relação a oferta de vagas em creches, que é um dos grandes problemas relacionados à etapa educacional da Educação Infantil, é de grande importância a realização do levantamento da sua demanda, no sentido de propiciar aos gestores municipais subsídios para elaborarem suas políticas públicas na área.

Com relação a pré-escola, etapa na qual a matrícula é obrigatória e cuja Meta 1 dos Planos Decenais de Educação preconizam sua universalização, também se torna importante o levantamento dessa demanda tanto para compreender o porquê dessa universalização ainda não ter ocorrido bem como para identificar essas crianças que ainda não estão matriculadas e atraí-las para a escola.

As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, aprovadas por meio da Resolução CNE/CEB nº 05/2009, dispõe no artigo 5º, § 5º, que ‘As vagas em creches e pré-escolas devem ser oferecidas próximas às residências das crianças’. Esse dispositivo legal reforça a importância do levantamento da demanda pela Educação Infantil, tendo em vista que propiciará o conhecimento das localidades mais carentes de vagas e que, portanto, devem ser priorizadas no planejamento municipal.

Como já apontado no eixo de Cobertura da Educação Infantil do relatório de diagnóstico (Processo Interno, aberto através do e-TCE nº 2200917), não é prática dos municípios pesquisados realizar o levantamento anual da demanda por creche e pré-escola.

Tal levantamento está previsto nos planos de educação nacional, estadual e municipal. No Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2014/2024, instituído pela Lei nº 13.005/2014, a estratégia 1.16 da Meta 1 (cobertura da Educação Infantil) aborda esta questão nos seguintes termos:

O Distrito Federal e os Municípios, com a colaboração da União e dos Estados, realizarão e publicarão, a cada ano, levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento; (grifo nosso)



No Plano Estadual de Educação (PEE) de Pernambuco para o decênio 2015-2025, instituído pela lei nº 15.533/2015, as estratégias 1.13, 1.15 e 1.20 da Meta 1 dispõem que:

1.13. Ampliar a matrícula das crianças nas creches e pré-escolas, tendo como referência levantamento prévio das demandas existentes em cada comunidade, obedecendo, principalmente, à legislação específica sobre o quantitativo de estudantes por professor.

1.15. Verificar, anualmente, a demanda manifesta da população de zero a três anos no Estado de Pernambuco, especificando o quantitativo da população residente no campo (quilombola, indígenas, ciganos e outros) e na cidade.

1.20. Estabelecer, no primeiro ano de vigência do Plano, normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creche, de modo a garantir a equidade étnico-racial na educação infantil. (grifos nossos)

Diante desses normativos, a Secretaria de Educação e Esportes do Estado de Pernambuco (SEE) foi questionada por meio do Ofício TC/GC03 nº 0015/2021 (Processo Interno, aberto através do e-TCE nº 2200917, Doc. 01, fl. 2) sobre “Que papel a SEE tem exercido no sentido de apoiar os municípios em relação ao levantamento da demanda por creche? (estratégias 1.13, 1.15 e 1.20 do PEE)”.

Em resposta por meio do Ofício nº 794/2021 – GAB/SEE-PE (Processo Interno e-TCE nº 2200917, Doc. 02, fl. 6), a Secretaria Estadual de Educação afirmou que:

“Com relação aos demais pontos (estratégia 1.1 do PEE, estratégia 1.2 do PEE, estratégias 1.13, 1.15 e 1.20 do PEE, estratégia 1.17 do PEE, estratégia 1.18 do PEE, estratégia 1.21 do PEE) cumprir informar que estão relacionados à creche, modalidade de ensino pertencente exclusivamente aos municípios. A participação da Secretaria nesses casos é de auxiliar com orientações sobre a política voltada para os anos iniciais, não tendo competência para atuar junto às prefeituras municipais. (grifos nossos)

Verifica-se que a Secretaria Estadual de Educação entende que com relação às estratégias do Plano Estadual de Educação relacionadas à creche, a SEE não tem competência para atuar junto às prefeituras municipais tendo em vista que essa modalidade de ensino pertence exclusivamente aos municípios.

Foi solicitado pelo Ofício TC/GC03 nº 00017/2022 (Doc. 03) as ações desempenhadas pela SEE para o cumprimento das estratégias 1.16 do Plano Nacional de Educação e 1.15 do Plano Estadual de Educação de Pernambuco do item 2, e estratégias 1.20 do PNE e 1.20 do PEE, item 3 do referido ofício.



Em resposta por meio do Ofício nº 1872/2022-GAB/SEE-PE (Doc. 04), Nota Técnica - Assessoria Pedagógica da Secretaria Executiva de Desenvolvimento da Educação - nº 16/2022 (Doc. 05, fl. 1), a Secretaria aborda aspectos diversos aos tratados nos itens 2 e 3 do Ofício TC/GC03 nº 00017/2022.

Informa que:

[...] a SEE/PE, cumpre conforme a Resolução CEE/PE Nº 05/2004 no Art. 9º “A educação infantil será ofertada quando houver demanda da comunidade indígena interessada”, com isso, atualmente existe a oferta da Educação Infantil nas 156 escolas indígenas, com 1.186 crianças matriculadas na etapa da Educação Infantil

Não tratando das estratégias estabelecidas pelos planos de educação citados no Ofício TC/GC03 nº 00017/2022:

PEE - 1.15. Verificar, anualmente, a demanda manifesta da população de zero a três anos no Estado de Pernambuco, especificando o quantitativo da população residente no campo (quilombola, indígenas, ciganos e outros) e na cidade.

PEE - 1.20. Estabelecer, no primeiro ano de vigência do Plano, normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creche, de modo a garantir a equidade étnico-racial na educação infantil.

PNE - 1.16 o Distrito Federal e os Municípios, com a colaboração da União e dos Estados, realizarão e publicarão, a cada ano, levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento.

PNE - 1.4 estabelecer, no primeiro ano de vigência do PNE, normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches.

Esse entendimento da SEE está em desacordo com os dispositivos legais apresentados, tendo em vista que tanto o PNE quanto o PEE preconizam a colaboração do Estado com os municípios no levantamento anual da demanda por creches e pré-escola que esses últimos devem realizar.

Assim, a realização pelos municípios, com o apoio do estado, do levantamento anual da demanda pela Educação Infantil, vai permitir um melhor planejamento da oferta de vagas tanto em termos quantitativos quanto de localização, com vistas ao atendimento da demanda manifesta.



Diante do exposto **recomenda-se à Secretaria Estadual de Educação e Esportes de Pernambuco:**

- a) Apoiar os municípios no levantamento anual da demanda por creche em conformidade com a estratégia 1.16 do PNE e 1.13, 1.15 e 1.20 do PEE, inclusive por meio da oferta de capacitações aos municípios;
- b) Estabelecer normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creche, em conformidade com a estratégia 1.20 do PEE.



CAPÍTULO 3 - ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR

Por meio do Ofício TCE/DEDUC/e-TCEPE nº 145210/2023 (doc. 12), de 26/01/2023, foi encaminhada a versão preliminar deste relatório (doc. 10) à Secretária de Educação e Esporte do Estado de Pernambuco, a Senhora Ivaneide de Farias Dantas, e solicitada a ciência da gestora quanto ao seu inteiro teor, bem como seu pronunciamento quanto aos achados e recomendações ali elencados.

A notificação e a ciência da gestora foram formalizadas (doc. 14). Transcorrido o prazo concedido de 30 (trinta) dias, nos termos do art. 8º, parágrafo único, da Resolução TC nº 61/2019, desta Corte de Contas, foi solicitada prorrogação por mais 15 (quinze) dias úteis através do Ofício nº 347/2023-GAB/SEE-PE (doc. 15). Deferida a prorrogação (doc. 16), o gestor se manifestou oficialmente quanto ao inteiro teor do Relatório Preliminar AOP constante nos autos do Processo TC nº 22101041-5 através de Defesa Prévia (doc. 20) encaminhada pelo Ofício nº 467/2023-GAB/SEE-PE (doc. 21).

Em sua Defesa Prévia, a gestora reconhece a importância de ações de apoio/capacitação aos municípios no levantamento anual da demanda por creche para a garantia do cumprimento da Meta 1 e expressa a concordância com as recomendações contidas no relatório preliminar de auditoria operacional.

Indica a atual realização de planejamento para o desenvolvimento do programa de governo, o qual considerará a consulta pública da demanda das famílias por creche. Não oferece, no entanto, planos formais ou prazos para a conclusão dos mesmos.

Manifesta ainda a intenção da nova gestão da SEE de ampliar o quantitativo das creches de maneira a avançar em direção ao atendimento da Meta 1 do PNE e pontua que tal intenção sinaliza o respeito e o cumprimento das estratégias 1.16 do PNE e 1.13, 1.15 e 1.20 do PEE.

Para além das intenções, afirma que estão sendo desenvolvidas ações de apoio do Estado aos municípios para o atendimento das demandas por creche. Não as explicita, no entanto.

Tendo o relatório como objeto a avaliação das ações de apoio/capacitação promovidas pela Secretaria Estadual de Educação para auxiliar o levantamento anual da demanda por creches a ser realizado pelos municípios e não tendo sido as mesmas apresentadas na Defesa Prévia, restam mantidos os resultados da auditoria.



CAPÍTULO 4 – CONCLUSÕES

A oferta de vagas em creches é um dos grandes problemas relacionados à Educação Infantil. A esse respeito, o Relatório de Diagnóstico da Educação Infantil em Pernambuco (Processo Interno, aberto através do e-TCE nº 2200917) apontou que a realização do levantamento anual da demanda por creches e pré-escola não é prática entre os municípios pesquisados, ainda que previsto em planos de educação nacional, estadual e municipal. Tal levantamento - em termos quantitativos e geográficos - é importante subsídio para a elaboração das políticas públicas pelos gestores municipais. Tudo considerado, a presente auditoria objetivou a avaliação das ações de apoio/capacitação promovidas pela Secretaria Estadual de Educação para auxiliar o levantamento anual de creches a ser realizado pelos municípios.

Para a realização desta auditoria, a análise contemplou como questão fundamental o papel exercido pela a Secretaria de Educação e Esportes do Estado de Pernambuco (SEE) no apoio aos municípios em relação ao levantamento da demanda por creches.

Como achado de auditoria, foi identificada a ausência de apoio do Estado de Pernambuco aos municípios na realização de levantamento anual da demanda por creches, em desacordo com o preconizado pelo PNE e PEE.

Considerado este achado, recomendou-se à Secretaria de Educação e Esportes do Estado de Pernambuco: apoiar os municípios no levantamento anual da demanda por creches em conformidade com a estratégia 1.16 do PNE e 1.13, 1.15 e 1.20 do PEE, inclusive por meio da oferta de capacitações aos municípios; estabelecer normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creche, em conformidade com a estratégia 1.20 do PEE.



CAPÍTULO 5 – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTOS

Diante do exposto, e visando contribuir para a melhoria da qualidade da educação infantil pública, observado o regime de colaboração entre os entes federados, recomenda-se à Secretaria de Educação e Esportes do Estado de Pernambuco:

- a) Apoiar os municípios no levantamento anual da demanda por creches em conformidade com a estratégia 1.16 do PNE e 1.13, 1.15 e 1.20 do PEE, inclusive por meio da oferta de capacitações aos municípios;
- b) Estabelecer normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creche, em conformidade com a estratégia 1.20 do PEE.

Adicionalmente, determina-se à Secretaria de Educação e Esportes do Estado de Pernambuco:

- c) Remeter a este Tribunal de Contas, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, conforme artigo 14 da Resolução TC nº 61/2019, o Plano de Ação contendo as ações, o cronograma e os responsáveis pela implementação das recomendações acima elencadas, com o objetivo de solucionar ou minimizar as deficiências identificadas nesta auditoria, conforme Anexo II da Resolução acima;
- d) Remeter a este Tribunal de Contas, anualmente, Relatório de Execução do Plano de Ação, conforme artigo 16 da Resolução TC nº 61/2019 e seu Anexo III.

Determina-se à Diretoria de Plenário deste Tribunal:

- e) Encaminhar este processo ao Departamento de Controle Externo da Educação e da Cidadania.



Determinar ao Departamento de Controle Externo da Educação e da Cidadania.

- f) Encaminhar cópia da decisão e do Relatório de Auditoria à Secretaria de Educação e Esportes do Estado de Pernambuco, conforme disposto no inciso I do artigo 13 da Resolução TC nº 61/2019, bem como cópia da referida resolução.

Recife, 01 de junho de 2023.

Márcio Santana de Carvalho

Analista de Controle Externo - Mat.0238

Visto e aprovado.

Nazli Leça Nejaim Minelli Paz Lopes

Auditora de Controle Externo – Mat.1294

(Gerente da GEDU1)