



DIRETORIA DE AUDITORIA E FISCALIZAÇÃO - DIAFI
GRUPO DE AUDITORIA OPERACIONAL - GAOP



PROCESSO TC Nº 05208/22
RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL COORDENADA EM EDUCAÇÃO,
COM FOCO NO NOVO ENSINO MÉDIO

Objetivo geral da Auditoria: Mapear os eventuais obstáculos das ações governamentais desenvolvidas por estados e pela União em relação à implementação do Novo Ensino Médio, como uma estratégia de melhoria dos índices de acesso e de permanência de jovens no ensino médio. Consideram-se aspectos de governança multinível, exercida entre os referidos entes federativos, em regime de colaboração, para garantir o cumprimento da Meta 3 do Plano Nacional de Educação, referente à universalização do atendimento escolar, até 2016, para toda a população de 15 a 17 anos, e a elevação, até o final de 2024, da taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%.

Relator: Conselheiro Antônio Gomes Vieira Filho

Período abrangido pela auditoria: Exercícios de 2019 a 2022

Período de realização da auditoria: Planejamento – abril a setembro/2022

Execução – setembro/2022 a fevereiro/2023

Relatório – março/2023

Composição da equipe:

Auditor de Contas Públicas	Matrícula
Adriana Falcão do Rêgo (Coordenação)	370110-7
Antônio Flávio de Medeiros Xavier	370781-4
Lúcia Patrício de Souza Araújo	370568-4

Unidades envolvidas:

Ministério da Educação e Cultura (MEC), como jurisdicionado do TCU, e Secretaria de Estado da Educação, Ciência e Tecnologia (SEECT), do TCE-PB.

AGRADECIMENTOS

Em um processo de Auditoria Operacional, onde o foco da fiscalização é o desempenho da gestão e a governança, o engajamento dos atores envolvidos é essencial, possibilitando à equipe técnica do TCE-PB maior entendimento do objeto auditado, além de servir de oportunidade de avaliação para os próprios gestores. Pela receptividade e substancial colaboração, expressamos nossos agradecimentos ao titular da Secretaria de Estado da Educação, Ciência e Tecnologia (SEECT), Dr. Cláudio Benedito Silva Furtado, e a toda equipe técnica, assim como aos Gerentes Regionais de Educação, Dirigentes Escolares e Professores que responderam à pesquisa eletrônica.

LISTA DE SIGLAS

BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CEE	Conselho Estadual de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
ECI	Escola Cidadã Integral
ECIT	Escola Cidadã Integral Técnica
GMN	Governança Multinível
GRE	Gerência Regional de Educação
IF	Itinerário Formativo
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
NEM	Novo Ensino Médio
MPPB	Ministério Público do Estado da Paraíba
PAIF	Plano de Ação e Acompanhamento da Implantação de Itinerários Formativos
PLI	Plano Estadual de Implementação do Novo Ensino Médio
PNE	Plano Nacional de Educação
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PIIF	Proposta de Implementação de Itinerários Formativos
ProIF	Programa Itinerários Formativos
ProNEM	Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio
SEE	Secretaria de Estado da Educação
SEECT	Secretaria de Estado da Educação, Ciência e Tecnologia
SUPLAN	Superintendência de Obras do Plano de Desenvolvimento do Estado
TCE-PB	Tribunal de Contas do Estado da Paraíba
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da Informação
TLM	Taxa Líquida de Matrícula

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
1.1 Justificativa, Objeto e Escopo da Auditoria	8
1.2 Visão Geral	9
1.3 Metodologia	11
2. EIXOS DE INVESTIGAÇÃO	13
2.1 Apoio técnico e financeiro do MEC	13
2.2 Institucionalização da política estadual	17
2.3 Oferta de Itinerários Formativos	25
3. ENCAMINHAMENTOS	30
REFERÊNCIAS	33

RESUMO

O Processo TC Nº 05208/22 trata de Auditoria Operacional Coordenada realizada com o objetivo de mapear eventuais obstáculos das ações governamentais desenvolvidas por estados e pela União em relação à implementação do Novo Ensino Médio, como uma estratégia de melhoria dos índices de acesso e de permanência de jovens no ensino médio. Consideram-se aspectos de governança multinível, exercida entre os referidos entes federativos, em regime de colaboração, para garantir o cumprimento da Meta 3 do Plano Nacional de Educação, referente à universalização do atendimento escolar, até 2016, para toda a população de 15 a 17 anos, e a elevação, até o final de 2024, da taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%. O escopo da Auditoria foi definido a partir de questão geral acerca da implementação efetiva e tempestiva do NEM, por parte do Estado, subdividida em três subquestões:

Subquestão 1. *As ações e programas de apoio técnico e financeiro instituídos pelo Ministério da Educação (MEC) para a implementação do Novo Ensino Médio (NEM) tiveram adesão e estão sendo desenvolvidos pelo Estado de acordo com os componentes que viabilizam uma boa governança multinível?*

Subquestão 2. *A Secretaria Estadual de Educação, Ciência e Tecnologia (SEECT) possui política institucional voltada para a implementação do Novo Ensino Médio (NEM) e está obedecendo ao cronograma de implantação, disciplinado na Portaria MEC n. 521, de 13 de julho de 2021, ou em regulamento próprio?*

Subquestão 3. *A Secretaria Estadual de Educação, Ciência e Tecnologia (SEECT) tem ofertado os itinerários formativos do NEM nas unidades escolares, a partir do que estabelece a nova matriz curricular prevista na BNCC?*

No que tange ao primeiro eixo de investigação - *Apoio técnico e financeiro do MEC*, constatou-se fragilidade, por parte da SEE, na utilização de programas e/ou ações de apoio técnico e/ou financeiro, ofertados pelo Governo Federal, por meio do Ministério da Educação (MEC), para a implementação do NEM (A.1). De acordo com evidências coletadas, as causas principais desse achado de auditoria são a falta de governança por parte do MEC e a dificuldade de engajamento por conta da pandemia da Covid-19. Estando o MEC sob jurisdição federal, sugeriu-se comunicar ao TCU sugestão no sentido de que o órgão mantenha equipe de apoio permanente e com domínio do NEM, inclusive quanto a sistemas de TI. Espera-se, assim, maior apoio técnico à SEE-PB, com suas gerências operacionais e regionais e dirigentes escolares, por meio da governança federal; e avanço na implementação do NEM, por meio de recursos que proporcionem adequações físicas e equipamentos voltados ao desenvolvimento do NEM.

A *institucionalização da política estadual, nas etapas de planejamento, implementação e monitoramento*, foi examinada no segundo eixo de investigação, constatando-se as seguintes situações:

- o Plano Estadual de Implementação do Novo Ensino Médio (PLI-PB) necessita de ajustes (A 2.1);
- a Infraestrutura física e de equipamentos é inadequada ou insuficiente para implementação do NEM nas unidades escolares (A 2.2); e
- a sistemática de monitoramento sobre a implementação das etapas do NEM é deficiente (A 2.3).

No que tange à primeira situação (A 2.1), sugere-se recomendação à SEE para promover os ajustes necessários no Plano Estadual de Implementação do Novo Ensino Médio, considerando as observações do MEC (R.1), esperando-se, com isso, a existência de documento consistente que oriente a implementação do NEM. Quanto à infraestrutura escolar (A 2.2), as recomendações são no sentido de que a Secretaria de Estado:

- a partir de escuta da unidade escolar, proceda a levantamento dos espaços físicos e equipamentos necessários de acordo com os itinerários formativos oferecidos ou a oferecer (R.2);
- em conjunto com a SUPLAN-PB, elabore/revise cronograma de execução de obras nas unidades escolares da rede estadual, a partir de levantamento realizado junto às escolas (R.3);
- em conjunto com a SUPLAN-PB, executar as obras planejadas, obedecendo os prazos estabelecidos em cronograma (R.4).

Com a implementação de tais recomendações, são esperados, como benefícios: *i.* unidades escolares com infraestrutura adequada para o desenvolvimento das atividades pedagógicas alinhadas à BNCC e aos itinerários formativos; e *ii.* aumento do interesse dos estudantes com impacto na redução da evasão e abandono escolar.

Visando maior conhecimento e controle do processo de implementação do NEM no Estado, de forma a alcançar objetivos e metas previstos tanto no Plano Estadual de Educação como no PLI-PB, são sugeridas as seguintes recomendações à SEE, quanto à última situação encontrada neste eixo (A 2.3):

- formalizar os procedimentos de forma a institucionalizar o processo de monitoramento da implementação do NEM (R.5);
- inserir na rotina de trabalho de sua equipe técnica os procedimentos definidos para o processo de monitoramento da implementação do NEM (R.6); e
- proceder à avaliação dos resultados do monitoramento, a partir de informações contidas em relatórios e outros documentos, de modo a promover os ajustes necessários à efetiva implementação do NEM (R.7).

No terceiro e último eixo de investigação - *Itinerários Formativos*, foram apontadas as seguintes situações:

- falhas no processo de definição de Itinerários Formativos a serem ofertados nas unidades escolares da rede estadual de Ensino Médio (A 3.1); e
- insuficiência de formação continuada para o corpo docente quanto aos Itinerários Formativos (A 3.2).

Para fazer face às possíveis causas da primeira situação (A 3.1), sugeriram-se recomendações à SEE no sentido de:

- buscar articulação com as redes municipais de ensino, envolvendo as GRE e os dirigentes escolares, com o objetivo de conhecer as necessidades dos estudantes que irão ingressar no EM (R.8);
- proceder a levantamentos periódicos, envolvendo as GRE e os dirigentes escolares, com a finalidade de analisar as capacidades físicas, operacionais e organizacionais da rede; além de verificar as dinâmicas econômica e territorial, bem como conhecer o alunado e o contexto onde estão inseridos suas necessidades e pretensões (R.9);
- com base em levantamentos periódicos, estabelecer critérios para oferta de itinerários formativos em suas unidades escolares (R.10); e
- buscar a celebração de convênios de parceria para oferta de IF, ampliando as opções de escolha dos estudantes e minimizando os efeitos da indisponibilidade de carga horária docente e de corpo docente com formação específica (R.11).

São esperados como benefícios decorrentes da implementação de tais recomendações: *i.* atendimento às reais necessidades e expectativas dos estudantes, fortalecendo seu interesse, engajamento e protagonismo, visando garantir sua permanência e aprendizagem na escola; e *ii.* convergência entre a oferta de itinerários, o contexto da comunidade e rede escolar e a capacidade da escola.

Quanto à segunda situação encontrada neste eixo (A 3.2), são feitas recomendações à SEE no sentido de, envolvendo as GRE e os dirigentes escolares:

- realizar levantamento junto aos coordenadores pedagógicos e professores sobre as dificuldades de ministrar os Itinerários Formativos oferecidos pela unidade escolar e alinhá-los com a BNCC (R.12);
- elaborar plano de ação, com cronograma, com base no levantamento realizado, visando suprir lacunas existentes na formação inicial e continuada do corpo docente da rede estadual quanto aos IF (R.13);
- realizar a formação continuada, com base no plano de ação elaborado, de preferência em formato presencial e em horário conveniente, para que todos os professores da rede possam participar (R.14); e
- controlar a frequência do corpo docente na formação continuada dos IF e avaliar a implementação do plano de ação (R.15).

Sendo implementadas tais recomendações, são esperados como benefícios:

- profissionais da educação capazes de planejar e ministrar suas aulas alinhadas ao referencial disposto na BNCC e Itinerários Formativos, viabilizando a efetiva implementação do NEM;
- professores motivados para o desempenho da sua profissão; e, por fim,
- melhoria no processo ensino-aprendizagem.

1. INTRODUÇÃO

1.1 Justificativa, Objeto e Escopo da Auditoria

A presente Auditoria Operacional Coordenada foi realizada de forma conjunta pelo Tribunal de Contas da União e pelos seguintes Tribunais de Contas: Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE-AC), Tribunal de Contas do Estado do Alagoas (TCE-AL), Tribunal de Contas do Estado do Amapá (TCE-AP), Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE-BA), Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul (TCE-MS), Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCE-MT), Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA), Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB), Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI), Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO) e Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS).

A fiscalização é fruto de discussões havidas no âmbito da Rede Integrar¹, composta por integrantes dos Tribunais de Contas brasileiros, que decidiu por sua realização, em razão da situação crítica revelada quanto ao acesso de jovens ao ensino médio, refletidos nos indicadores provenientes da metodologia de seleção² do Projeto Integrar: abandono, evasão escolar, distorção idade-série, qualidade de infraestrutura e cobertura do transporte escolar.

Dentre os riscos mapeados na etapa de diagnóstico desta Auditoria Coordenada, constou o de não implementação do Novo Ensino Médio (NEM) dentro dos prazos e condições previstos legal/normativamente, concorrendo para o descumprimento da Meta 3 do PNE e de garantia ao acesso e à permanência dos estudantes no Ensino Médio. Elegeu-se, assim, como objeto de auditoria, as ações governamentais desenvolvidas por estados e pela União para garantir a implementação efetiva e tempestiva do NEM, contribuindo para melhoria do acesso e da permanência de jovens ao ensino médio. O escopo da Auditoria foi então definido a partir da seguinte questão geral, subdividida em três subquestões:

Questão geral: *O Estado da Paraíba, por meio da Secretaria de Estado da Educação, Ciência e Tecnologia (SEECT), está executando o seu planejamento voltado à implementação efetiva e tempestiva do Novo Ensino Médio (NEM), considerando os mecanismos/ferramentas de apoio técnico e financeiro disponibilizados pelo ente nacional e respeitando os prazos e condições legalmente previstos pelo Ministério da Educação (MEC), com o fim de contribuir para o atingimento da Meta 3 do Plano Nacional de Educação (PNE)?*

Subquestão 1. *As ações e programas de apoio técnico e financeiro instituídos pelo Ministério da Educação (MEC) para a implementação do Novo Ensino Médio (NEM) tiveram adesão e estão sendo desenvolvidos pelo Estado de acordo com os componentes que viabilizam uma boa governança multinível?*

Subquestão 2. *A Secretaria Estadual de Educação, Ciência e Tecnologia (SEECT) possui política institucional voltada para a implementação do Novo Ensino Médio (NEM) e está obedecendo ao cronograma de implantação, disciplinado na Portaria MEC n. 521, de 13 de julho de 2021, ou em*

¹ Rede Integrar é uma rede colaborativa, formada pelos Tribunais de Contas do Brasil, por meio do Acordo de Cooperação Técnica entabulado entre IRB, ATRICON, TCU e Tribunais de Contas aderentes, com o objetivo de estabelecer cooperação técnica para fiscalização e aperfeiçoamento do ciclo de implementação de políticas públicas descentralizadas no Brasil

² Para mais informações, consultar o Relatório Técnico disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/11/Projeto_Integrar_Propostas_para_o_fortalecimento_v2.pdf.

regulamento próprio?

Subquestão 3. A Secretaria Estadual de Educação, Ciência e Tecnologia (SEECT) tem ofertado os itinerários formativos do NEM nas unidades escolares, a partir do que estabelece a nova matriz curricular prevista na BNCC?

1.2 Visão Geral

O Ensino Médio, última etapa da Educação Básica, tem como finalidade assegurar a formação do educando para o exercício da cidadania e fornecer conhecimentos para progredir no trabalho e em estudos posteriores, como descrito no art. 35 da LDB:

Art. 35 (...) I - a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos; II - a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores; III - o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico; IV - a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos e dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina. (BRASIL, 1996).

Esta etapa de ensino é tratada com especificidade na Meta 3 do Plano Nacional de Educação (PNE) para o período 2014-2024³, contando com dois objetivos principais: a universalização do acesso à escola para a população de 15 a 17 anos de idade, o que deveria ser atingido até o ano de 2016; e que a taxa líquida de matrículas⁴ no ensino médio para a referida população atinja 85%, até o ano de 2024, quando se encerra o período de vigência do atual PNE. Para o monitoramento dos objetivos da meta, são utilizados os seguintes indicadores: *Indicador 3A*: Percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta a escola ou já concluiu a educação básica; e *Indicador 3B*: Percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta o ensino médio ou possui educação básica completa.

De acordo com o Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento do PNE⁵, elaborado pelo Inep (2020), a universalização do acesso à escola para os jovens de 15 a 17 anos ainda não foi alcançada e a TLM está em 73,1%, ainda distante da meta de 85%.

Entre as quatorze estratégias associadas à meta 3, destaca-se o fomento à expansão das matrículas gratuitas de ensino médio integrado à educação profissional, modalidade essa em que os estudantes têm oportunidade de estudar disciplinas comuns do ensino médio com matérias de um curso técnico. Também aparece como destaque a questão da flexibilidade curricular e do incentivo a novos modelos de organização didática, pedagógica e metodológica para o ensino médio. Além da Meta 3, podemos encontrar referências ao ensino médio na Meta 6, que trata da educação em tempo integral, na Meta 7, que trata do Ideb, e na Meta 11, que trata da educação profissional técnica de nível médio, bem como em estratégias que estão associadas a essas metas.

Conforme o Relatório Técnico de Educação do Projeto Integrar, o principal risco para o alcance das metas do ensino médio está associado às altas taxas de evasão e abandono, observadas desde os anos finais do ensino fundamental, o que pressupõe a implementação de ações que eliminem ou mitiguem as causas

³ Lei Federal n. 13.005/2014

⁴ A taxa líquida de matrícula indica o percentual da população em determinada faixa etária que se encontra matriculada no nível de ensino adequado à sua idade.

⁵ https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_terceiro_ciclo_de_monitoramento_das metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf

desse problema, entre as quais o desinteresse dos alunos pelos conteúdos ministrados e a necessidade de trabalhar e gerar renda.

Para além da universalização do atendimento, é necessário garantir a permanência dos estudantes na escola. Além disso, uma considerável parcela de jovens ainda frequenta o ensino fundamental ou cursa o ensino médio em situação de atraso escolar, caracterizando alta incidência de distorção idade-série, consequência de reprovação ou ingresso tardio. Esse fenômeno acaba por ser cumulativo, tendo início nos primeiros anos do ensino fundamental e se arrastando por toda a trajetória escolar do aluno.

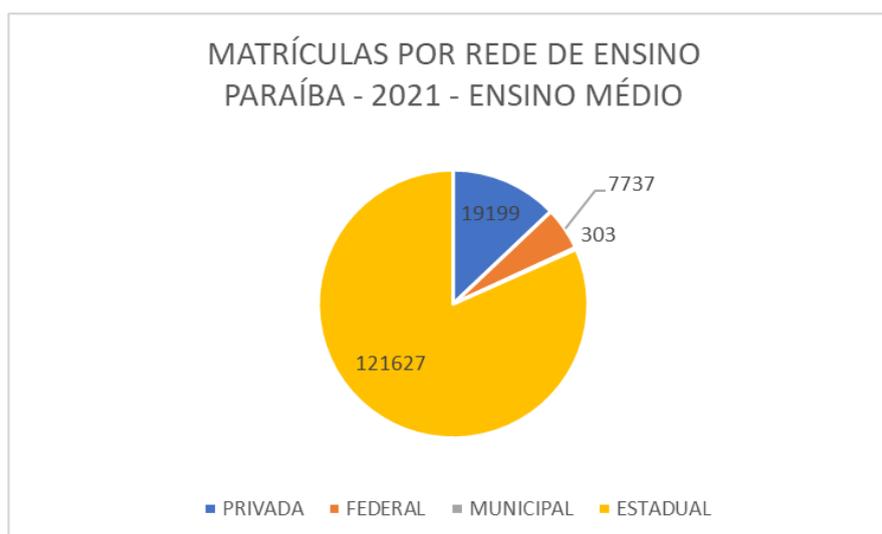
Diante de todos esses desafios, o Ensino Médio sofreu mudanças, passando a se chamar Novo Ensino Médio, conforme a Lei nº 13.415/2017. O normativo alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e na sua estrutura, definindo uma nova organização curricular, mais flexível, abrangendo uma Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e a oferta de diferentes possibilidades de escolhas aos estudantes - os itinerários formativos.

Pretendeu-se, com a mudança, dar a oportunidade ao aluno de construir o seu itinerário através da amplificação do seu conhecimento, desenvolvendo, dessa forma, habilidades que ajudam a despertar para inúmeros trabalhos técnicos e campos profissionais. O ano de 2022 foi estabelecido como prazo máximo para as escolas estarem totalmente alinhadas a essas novas normas educacionais impostas pela Lei nº 13.415/2017.

Assim, identificar e avaliar onde os problemas estão situados e quais são os fatores que podem estar influenciando ou vir a impactar a implementação do Novo Ensino Médio é de grande oportunidade para se conhecer um pouco mais sobre os fatores críticos e riscos associados da atual política educacional no Brasil, especialmente quando se há o risco de agravar ainda mais as desigualdades de oportunidades para a população.

Nunca é demais destacar a participação do poder público na oferta de ensino para a população, respondendo a rede pública estadual por 121.627 matrículas do total de matrículas no Ensino Médio no Estado (148.866), ou seja, por 81,7%, de acordo com o Censo Escolar de 2021. A distribuição das matrículas nesta etapa de ensino está demonstrada no gráfico a seguir.

GRÁFICO 1



Fonte: Elaborado pelo GAOP/DIAFI, a partir de dados do QEdu⁶

⁶ <https://qedu.org.br/uf/25-paraiba/censo-escolar>

O Ensino Médio é oferecido em 461 escolas da rede estadual de ensino, conforme o Censo Escolar de 2021. Segundo a SEECT-PB⁷, destas, 302, o equivalente a 65,5%, oferecem o ensino em tempo integral⁸, sendo 150 Escolas Cidadã Integral - ECI (propedêutica) e 152 Escolas Cidadã Integral Técnica - ECIT.

Em 13 de janeiro de 2023, por meio da Medida Provisória Nº 314, foi criada a Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovação e Ensino Superior (SECTIES), passando a Secretaria de Estado da Educação, Ciência e Tecnologia (SEECT) a se denominar Secretaria de Estado da Educação (SEE).

1.3 Metodologia

A fiscalização se deu como uma auditoria operacional coordenada, que, nos moldes de documento da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), intitulado *Guide for Cooperative Audits*, se desenvolve com base em planejamento conjunto, auditorias e relatórios independentes, sendo, ao final, elaborado um sumário executivo com os principais achados das auditorias de cada partícipe.

Em sua execução, observaram-se os padrões internacionais de auditoria operacional da Intosai (International Standards of Supreme Audit Institutions – ISSAI 3000 y 3100), no Manual de Auditoria Operacional/TCU (ed. 2020)⁹ e no Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas/IRB/ATRICON/TCU (2021)¹⁰.

A competência dos Tribunais de Contas brasileiros para exercer o controle externo quanto à economicidade, eficácia e eficiência foi introduzida na Constituição Federal de 1988 (art. 70). No TCE-PB, a fiscalização através de auditoria operacional, também denominada auditoria de desempenho ou de resultados, encontra-se atualmente regulamentada por meio da Resolução Normativa RN-TC-01/2018, onde se menciona que, para a fiscalização através de Auditoria Operacional, inclusive no que tange a Monitoramento, este Tribunal adota os Princípios Fundamentais de Auditoria Operacional da INTOSAI¹¹ (ISSAI 300), inseridos nas Normas Brasileiras do Setor Público (NBASP- Nível 2 – Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público) do IRB, além da Norma para Auditoria Operacional da INTOSAI (ISSAI 3000) e das Orientações sobre Conceitos Centrais para Auditoria Operacional (ISSAI 3100), ambos da INTOSAI, todos contemplados no Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (MAO)¹². Segundo o referido Manual:

“A Auditoria operacional é o exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento¹³.”

O ciclo de uma Auditoria operacional no setor público está representado na figura a seguir¹⁴:

⁷ Ofício Nº SEE-OFI-2023/00908 - Doc. TC N. 13698/23.

⁸ Carga horária mínima de 35 horas semanais; a do ensino médio regular e não integral é de 20 horas.

⁹ Elaborado com base nos padrões internacionais de auditoria operacional da Intosai (International Standards of Supreme Audit Institutions – ISSAI 3000 y 3100). https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf

¹⁰ [file:///Users/user/Downloads/Referencial%20de%20Governanca%20Multinivel%20-%20final%20\(1\).pdf](file:///Users/user/Downloads/Referencial%20de%20Governanca%20Multinivel%20-%20final%20(1).pdf)

¹¹ Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

¹² Em 2020 foi publicada a 4a. edição do Manual de Auditoria do TCU, já considerado neste trabalho.

¹³ MAO/TCU (2020), p.16, item 1.2.

¹⁴ MAO/TCU (2020), p.25.

FIGURA 1



Fonte: Manual de Auditoria Operacional. TCU, ed. 2020

Dentro desta metodologia, a instrução do presente processo compreendeu as etapas de Planejamento e de Execução, detalhadas a seguir.

Na etapa de Planejamento, foram elaboradas as seguintes Técnicas de Diagnóstico: *i.* Análise Stakeholder; *ii.* Análise SWOT; e *iii.* Diagrama de Verificação de Risco - DVR¹⁵. Em razão da relevância da política educacional acerca do acesso ao Ensino Médio e diante da reconhecida complexidade do tema, decidiu-se pela realização, na sequência, de Painel de Referência¹⁶, com a finalidade de reunir especialistas no assunto e profissionais do setor para colher opiniões e sugestões que contribuíssem para a análise e interpretação das informações já coletadas, incrementando o repertório conceitual e aprimorando o foco das fiscalizações previstas.

Com o realinhamento das questões proporcionado pelo Painel de Referências e discussões posteriores entre as equipes dos Tribunais de Contas participantes, foi elaborada a Matriz de Planejamento¹⁷, e, para sua execução, os instrumentos de coleta de dados primários: *i.* Entrevista e solicitação de documentos à Secretaria estadual; *ii.* Questionários eletrônicos para regionais de educação, dirigentes escolares e professores; e *iii.* Roteiro de visita às escolas de amostra. O TCU disponibilizou também documentos encaminhados pelo Ministério da Educação, utilizados como dados secundários.

Das quatorze Gerências Regionais de Educação (GRE), treze responderam ao seu questionário eletrônico; dos dirigentes escolares, 155 enviaram respostas e, dos professores, 1.329. Em seguida, os dados primários e secundários coletados foram analisados e consolidados, elaborando-se a *Matriz de Achados*, descrevendo-se, com relação às questões de auditoria, as situações encontradas e suas evidências, além de possíveis causas e efeitos dos achados de auditoria, sugestões de recomendações a serem feitas por parte do Tribunal de Contas e benefícios esperados.

A *Matriz de Achados* elaborada foi então submetida, por meio de reunião virtual com a equipe da Secretaria de Estado da Educação, Ciência e Tecnologia, à validação e, após ajustes, serviu de base para a feitura do presente relatório, encontrando-se anexa ao presente processo (Doc. TC Nº14604/23).

¹⁵ Doc TC N. 95654/22, Doc. TC N. 95657/22 e Doc. TC N. 95659/22, respectivamente.

¹⁶ Doc. TC N. 95664/22.

¹⁷ Doc. TC N. 95676/22.

2. EIXOS DE INVESTIGAÇÃO

2.1 Apoio técnico e financeiro do MEC

No primeiro eixo de investigação desta auditoria operacional, examinou-se se a adesão do Estado a ações e programas de apoio técnico e financeiro instituídos pelo Ministério da Educação (MEC), para a implementação do Novo Ensino Médio e se estão sendo desenvolvidos de acordo com os componentes que viabilizam uma boa governança multinível. Dentre as normas e referências que serviram de critério para o exame, destacam-se:

- Lei nº 13.415/2017, que institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral;
- Portaria MEC nº 649/2018, que institui o Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio (ProNem) e estabelece diretrizes, parâmetros e critérios para participação.
- Portaria MEC nº 733/2021, que institui o Programa Itinerários Formativos;
- Extrato de Acordo de Cooperação Técnica MEC/Secretaria de Educação Básica-DOU, 19/06/2021;
- Referencial para avaliação de governança multinível em políticas públicas descentralizadas¹⁸ - Componente 1- C.1.1 - Definição de responsabilidades e atribuições; Componente 3, C.3.1 - Planejamento estratégico; C.3.3 Capacitação, orientação técnica e compartilhamento de conhecimento; e C.3.4 Infraestrutura física, recursos materiais e ferramentas digitais; Componente 4- C.4.1 Estruturas legais e regulamentares e C.4.2 Coordenação vertical para o planejamento.

Das informações fornecidas pelo MEC e disponibilizadas pelo TCU a este Tribunal, tem-se os valores (em reais) repassados pelo FNDE à Paraíba, a seguir apresentados, por programa federal:

TABELA 1

PROGRAMA	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral-EMTI	36.680.665,64	25.694.465,14	24.645.569,73	7.473.728,85	5.050.000,00	-	99.544.429,36
Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio -ProNEM		2.243.735,20	280.489,80	6.866.274,60	795.336,40	-	10.185.836,00
ProIF	-	-	-	-	2.487.056,00	401.593,00	2.888.649,00
ProBNCC	-	-	-	-	-	-	1.800.002,17
PNLD	-	-	-	-	-	9.825.201,16	9.825.201,16

Fonte: Elaborado pelo GAOP/DIAFI, a partir de informações contidas no anexo 61- Documentos disponibilizados pelo TCU - recursos repassados pelo MEC aos Estados e DF

¹⁸ <https://portal.tcu.gov.br/referencial-para-avaliacao-de-governanca-multinivel-em-politicas-publicas-descentralizadas.htm>

A *Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI)* tem como objetivo geral apoiar a ampliação da oferta de educação de ensino médio em tempo integral nas redes públicas dos Estados e do Distrito Federal por meio da transferência de recursos às Secretarias Estaduais e Distrital de Educação que participarem do programa conforme os critérios definidos na Portaria nº 727/2017. Os recursos transferidos para apoio ao EMTI devem ser utilizados pelas Secretarias Estaduais e Distrital de Educação exclusivamente em despesas para a manutenção e desenvolvimento do ensino nas escolas participantes do Programa de Fomento ao Ensino Médio em Tempo Integral. A Meta 6 do Plano Nacional de Educação (PNE) estabelece a oferta de Educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos(as) alunos(as) da Educação Básica.

O *Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio (ProNEM)*, instituído pela Portaria MEC n.649/2018, tem como objetivo apoiar as secretarias de educação estaduais e do DF na implementação do Novo Ensino Médio, aprovado pela Lei nº 13415/2017, por meio das seguintes ações: *i.* apoio técnico para a elaboração e execução do Plano de Implementação do Novo Ensino Médio; *ii.* apoio técnico à implantação de escolas-piloto do Novo Ensino Médio; *iii.* apoio financeiro; e *iv.* formação continuada, por meio do Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC) - Portaria MEC nº 331/2018.

Para garantir a implantação de escolas piloto, o MEC lançou as diretrizes do apoio financeiro por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) - Portaria nº 1024/2018, e o repasse de recursos às escolas é realizado conforme estabelecido na Resolução FNDE nº21/2018. A unidade técnica responsável é a Coordenação-Geral de Ensino Médio (COGEM/DPD) da Secretaria de Educação Básica do MEC e as principais metas são dar apoio às 27 Unidades Federativas para implementação do Novo Ensino Médio (BNCC + itinerários), ampliando a carga horária de 800 para 1000 horas anuais, e a melhoria dos indicadores de aprendizagem. Para tanto são estabelecidos como Indicadores de resultados e impacto:

- % de escolas com o novo currículo implantado nas 27 UF;
- % de escolas ofertando, no mínimo, 2 itinerários formativos;
- % de escolas com carga-horária de 1000 horas anuais; e
- melhoria do IDEB.

O *Programa Itinerários Formativos (ProIF)*, instituído pela Portaria MEC nº 733/2021, tem por finalidade coordenar a implementação do Novo Ensino Médio e promover o apoio técnico e financeiro às escolas de ensino médio e a integração entre as instituições de ensino superior, setor produtivo, escolas e secretarias de educação, de modo a contribuir com o desenvolvimento do projeto de vida do jovem, a sua formação integral e a inserção no mundo do trabalho. As ações do programa são desenvolvidas a partir de quatro eixos:

- I – apoio técnico e financeiro às escolas;
- II – fomento às escolas modelo;
- III – integração das redes; e
- IV – monitoramento e avaliação da implementação do Novo Ensino Médio.

A adesão ao programa foi realizada pelas Secretarias de Educação Estaduais e do Distrito Federal, via SIMEC, em setembro de 2021. No ato da adesão, as Secretarias de Educação estaduais e do DF selecionaram as escolas de ensino médio para participação no eixo I do programa, apoio técnico e financeiro. As Secretarias devem elaborar Plano de Ação de orientação às escolas e de acompanhamento das ações (PAIF) .

O *Programa de Apoio à Implementação da BNCC (ProBNCC)*, instituído pela Portaria MEC nº 331/2018, objetivou apoiar as Secretarias estaduais e Distrital de Educação e as Secretarias municipais de Educação no processo de revisão ou elaboração e implementação de seus currículos alinhados à BNCC, em regime de colaboração entre estados, Distrito Federal e municípios. Essa portaria foi alterada pela Portaria MEC nº 756/2019, para inserir aspectos específicos da implementação da BNCC para o Ensino Médio. As

unidades federativas que aderiram ao ProBNCC contam com os seguintes apoios: *i.* assistência financeira, via Plano de Ações Articuladas (PAR) às secretarias, com vistas a assegurar: a) a qualidade técnica na construção do documento curricular em regime de colaboração entre estados, Distrito Federal e municípios para toda a Educação Básica, e b) a implementação dos currículos elaborados à luz da BNCC; *ii.* formação oferecida pelo MEC para equipes de currículo e gestão do Programa nos estados; e *iii.* assistência técnica, que contempla: a) pagamento de bolsas de formação para os professores da equipe ProBNCC, via FNDE; b) contratação de analistas de gestão; c) equipe alocada no MEC para o apoio na gestão nacional do Programa; d) material de apoio; e f) plataforma digital para apoiar a (re)elaboração do currículo e as consultas públicas.

Por fim, o *Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD)* destina-se a avaliar e a disponibilizar obras didáticas, pedagógicas e literárias, entre outros materiais de apoio à prática educativa, de forma sistemática, regular e gratuita, às escolas públicas de educação básica das redes federal, estaduais, municipais e distrital e também às instituições de educação infantil comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o Poder Público. O Decreto nº 9.099/2017 unificou as ações de aquisição e distribuição de livros didáticos e literários, anteriormente contempladas pelo Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e pelo Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE). Com nova nomenclatura, o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) também teve seu escopo ampliado com a possibilidade de inclusão de outros materiais de apoio à prática educativa para além das obras didáticas e literárias: obras pedagógicas, softwares e jogos educacionais, materiais de reforço e correção de fluxo, materiais de formação e materiais destinados à gestão escolar, entre outros.

A Reforma do Ensino Médio contou com recursos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), por meio do Acordo de Empréstimo nº 8812-BR e 8813-BR, firmado em 24 de maio de 2018, entre a República Federativa do Brasil e o BIRD, no valor de US\$ 250 milhões, por meio do Projeto de Apoio à Implementação do Novo Ensino Médio, distribuídos em dois componentes¹⁹:

- *Componente 1* - Nº 8812-BR, no valor de US\$ 221 milhões - composto por Programas Orçamentários e Ações do Plano Plurianual (PPA) previamente selecionados e acordados, vinculados a uma parte do orçamento do MEC à resultados educacionais, o que induz a continuidade do programa nas transições de gestão, e por Indicadores Vinculados a Desembolsos relacionados com os objetivos do Programa que condicionam os desembolsos em função do cumprimento de metas; e
- *Componente 2* - Nº 8813-BR, no valor de US\$ 29 milhões - consistindo em apoio à implementação da Reforma do Ensino Médio, por meio de um conjunto de assistências técnicas, fortalecendo a capacidade institucional do MEC e secretarias de educação.

Da análise dos dados primários e secundários coletados, constatou-se, com relação a este eixo de investigação, fragilidade por parte da SEE na utilização de programas e/ou ações de apoio técnico e/ou financeiro ofertados pelo Governo Federal, tendo em vista evidências descritas a seguir.

O documento “Relatório de Verificação da pesquisa socioambiental quanto ao Programa Itinerários Formativos -PROIF”, da SEI/MEC, referente ao 1º semestre de 2022, oriundo de pesquisa realizada junto às secretarias estaduais de Educação, sinalizou pouca satisfação da Secretaria de Estado da Educação, Ciência e Tecnologia (SEECT-PB) quanto às orientações e apoio técnico do MEC para a elaboração do Plano de Ação e Acompanhamento da Implantação de Itinerários Formativos (PAIF).

Segundo entrevista realizada com a SEECT, a Gerência Executiva de Ensino Médio é seu setor responsável pela articulação das ações referentes aos programas federais e as GRE participam na comunicação e acompanhamento junto às escolas; na percepção da SEECT, houve demora, por parte do MEC na comunicação e tomada de decisões, além de pouca clareza e não cumprimento dos prazos;

¹⁹ Fonte: <https://www.gov.br/mec/pt-br/novo-ensino-medio/acordo-de-emprestimo>

Das respostas de treze de quatorze Gerências Regionais, constatou-se que cinco consideraram terem as atividades fomentadas em parceria com o Governo Federal contribuído pouco para a efetiva implementação do NEM; três que contribuíram muito; uma significativamente; três o suficiente e uma não soube informar.

FIGURA 2



12. Na sua percepção, em que medida as atividades fomentadas em parceria com o Governo Federal contribuíram para a efetiva implementação do NEM?	Total
Contribuiu Pouco	5
Contribuiu Muito	3
Contribuiu o Suficiente	3
Contribuiu Significativa...	1
Não sei Responder	1

Fonte: Formulário eletrônico preenchido pelas GRE/SEECT

Ainda das respostas ao questionário eletrônico dirigido às GRE, tem-se que:

- uma das treze GRE respondentes sinalizou inexistência de utilização de programas federais, uma outra não soube informar sobre a adesão a esses programas/projetos de apoio à implementação do Novo Ensino Médio realizados pelo MEC por parte da SEECT;
- solicitados a especificar os programas e/ou projetos ofertados pelo Governo Federal para a implementação do NEM, duas não responderam, tendo as demais citado os seguintes programas: Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio - por sete, Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI) -por seis- e Programa Itinerários Formativos - por dez GRE;
- onze das treze GRE respondentes consideraram que houve dificuldades para o cumprimento dos requisitos necessários à adesão aos programas e projetos ofertados pelo Ministério da Educação (MEC) para a implementação do NEM;
- seis das treze GRE mencionaram terem sido promovidas pelo MEC oficinas técnicas e/ou outras ações de capacitação para gestores e coordenadores estaduais relacionadas à implementação do NEM; cinco afirmaram que o conteúdo das oficinas realizadas não foi suficiente para a efetiva capacitação; quatro consideram que as ações, programas e/ou projetos ofertados pelo Governo Federal para a implementação do NEM não foram satisfatórias e três não souberam responder;
- foram mencionadas as seguintes dificuldades: a) compreender os itinerários formativos, desde sua concepção à sua execução de forma efetiva, por parte das escolas; b) alinhar as disciplinas da BNCC com as do itinerários formativos e a implementação das eletivas; c) realizar planejamento por área e elaborar planos interdisciplinares de aula; d) apropriar práticas tecnológicas educacionais e implementar metodologias ativas na prática docente.; e)

atuar no período de pandemia da COVID-19; f) conquistar a adesão da comunidade escolar; g) adequar a carga horária e a infraestrutura das escolas; h) compreender, em razão da forma súbita de implementação, acarretando baixa absorção dos documentos norteadores, pouca capacitação junto às escolas, e falta de estruturas adequadas à efetivação de alguns itinerários; e i) atuar diante de liberação tardia dos recursos para implementação do mesmo.

Da resposta ao questionário eletrônico encaminhado aos dirigentes escolares, tem-se que:

- 9,28% (quinze) dos 155 respondentes apontaram que a escola não recebeu apoio para a implementação do NEM; e 3,23% (cinco) não souberam dar essa informação; os apoios mais citados foram os dados em conjunto pelo MEC/SEE/GRE, 31,6% (49); e os oferecidos pela SEE/GRE, 24,5% (38);
- 127 dirigentes (em torno de 82%) afirmaram a realização de oficinas/eventos de capacitação voltados ao NEM para os profissionais da educação (AP), sendo a carga horária considerada suficiente para efetiva capacitação por apenas 71 dos 155 respondentes (45,8%);
- com relação ao conteúdo das oficinas, 108 de 155 (69,7%) entenderam ter sido adequado às novas diretrizes do NEM; e
- apenas 16 de 155 (10,3%) apontaram que em sua unidade escolar há profissionais da educação contemplados com o Programa Pró-BNCC.

Como possíveis causas para este achado de auditoria, podem ser mencionadas a ausência de clareza na atribuição de responsabilidades nas diferentes esferas de governo nos processos e nas atividades para a implantação do Novo Ensino Médio (NEM) e a falta de governança por parte do MEC.

Diante da fragilidade por parte da SEE na utilização de programas e/ou ações de apoio técnico e/ou financeiro ofertados pelo Governo Federal têm-se os seguintes efeitos:

- atraso no planejamento para adequações físicas e aquisição de equipamentos voltados à implementação do NEM;
- aumento da desigualdade na formação educacional dos alunos no Ensino Médio da rede pública estadual;
- impossibilidade de ajuste das ações que compõem o processo de implementação de um novo currículo, nas diversas dimensões, conhecendo todos os aspectos e realizando as adaptações necessárias, que era o objetivo das escolas-piloto; e
- falta de diretrizes detalhadas para as gestões escolares planejarem a utilização dos recursos a serem captados.

Em razão do exposto, sugere-se comunicação ao TCU no sentido de que o MEC mantenha equipe de apoio permanente e com domínio do NEM, inclusive quanto a sistemas de TI, esperando-se, como benefícios, que:

- seja dado pelo MEC maior apoio técnico à SEE-PB, com suas gerências operacionais e regionais e dirigentes escolares, por meio da governança federal; e
- avanço na implementação do NEM, por meio de recursos que proporcionem adequações físicas e equipamentos voltados ao desenvolvimento do NEM, visando o exercício efetivo do protagonismo do aluno e a melhoria da equidade (dentre os alunos da rede estadual e destes para com as demais redes de ensino).

2.2 Institucionalização da política estadual

No segundo eixo desta auditoria, buscou-se averiguar se a Secretaria Estadual de Educação - SEE possui política institucional voltada para a implementação do Novo Ensino Médio (NEM) e se obedece a cronograma de implantação disciplinado na Portaria MEC nº 521/ 2021, ou a regulamento próprio. Em

decorrência da análise, verificou-se fragilidade da política estadual, quanto ao planejamento, implementação e monitoramento. Para tanto, os critérios utilizados nessa análise foram os seguintes:

- Portaria MEC nº 649/2018 – a qual descreve, em sua redação, que o Plano de Implementação do Novo Médio é o documento norteador para a implantação do Novo Ensino Médio nas redes de ensino;
- Portaria MEC nº 1.432/2018 - estabelecendo os referenciais para elaboração dos itinerários formativos, conforme preveem as Diretrizes Nacionais do Ensino Médio;
- Portaria MEC nº 521/2021 – que institui o Cronograma Nacional de Implementação do Novo Ensino Médio (art. 4º. A implementação nos estabelecimentos de ensino que ofertam o ensino médio dos novos currículos, alinhados à BNCC e aos itinerários formativos, obedecerá ao seguinte cronograma: VI - Nos anos de 2022 a 2024 - monitoramento da implementação dos referenciais curriculares e da formação continuada aos profissionais da educação);
- Resolução CNE nº 3/2018 - atualiza as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (art. 21. Para a implementação destas Diretrizes, cabe aos sistemas de ensino prover: I - os recursos financeiros e materiais necessários à ampliação dos tempos e espaços dedicados ao trabalho educativo nas unidades escolares);
- Referencial para avaliação de governança multinível em políticas públicas descentralizadas - Componente 1 (C.1.1 Definição de responsabilidades e atribuições), Componente 3 (C.3.1 Planejamento estratégico; C.3.3 Capacitação, orientação técnica e compartilhamento de conhecimento; e C.3.4 infraestrutura física, recursos materiais e ferramentas digitais), Componente 4 (C.4.1 Estruturas legais e regulamentares e C.4.2 Coordenação vertical para o planejamento), Componente 5 (C.5.3 Monitoramento de desempenho baseado em indicadores e análise de benchmarking);
- Resolução CEE nº 296/2020 - aprova a alteração na matriz curricular do ensino médio da Paraíba (pautada na Lei nº 13.415/2017, na Portaria nº 649 do MEC, de 10 de julho de 2018 e na base nacional comum curricular do ensino médio, para o âmbito dos sistemas educacionais estaduais, tanto da rede pública quanto da rede privada, do estado da Paraíba);
- Resolução CEE nº 410/2021 - institui e orienta a implementação do referencial curricular da Paraíba para o ensino médio, como referência para elaboração dos currículos das instituições integrantes do sistema estadual de ensino da Paraíba, e estabelece diretrizes complementares conforme dispõe a resolução CNE nº 3/2018, e dá outras providências.

Como primeira situação encontrada para o achado em comento, observou-se que o Plano Estadual de Implementação do Novo Ensino Médio - PLI-PB necessita de ajustes. Segundo o MEC, por ocasião da reanálise das dimensões do PLI da SEE da Paraíba²⁰, o documento apresentava aspectos e/ou dimensões ainda não satisfatórios, tendo em vista que:

- foram classificados no estágio 3 (*está chegando*) os aspectos: 3.4-Alimentação escolar, 3.6-Parcerias potenciais, 3.7-Expectativas da comunidade escolar e 3.8-Perspectivas do mundo do trabalho, todos da Dimensão 3-Estudos e diagnósticos; e as Dimensões 5-(Re)elaboração do currículo, 6-Formação continuada, 7-Infraestrutura e suporte, 9-Comunicação e mobilização e 14-Materiais didáticos;
- foram classificados no estágio 2 (*começou*) o aspecto 3.5- Vigilância escolar da Dimensão 3-Estudos e diagnósticos e a Dimensão 11-Cronograma Físico-financeiro;
- para esses aspectos/dimensões que não atingiram o estágio 4 (*chegou lá*), foram feitas recomendações.

²⁰ Peça 52 - Produto 5 do “Termo de Referência - Contratar 3 (três) consultores individuais Analistas em Monitoramento e Avaliação Educacional para assegurar a qualidade da realização das ações no âmbito do Programa de Apoio à Implementação do Novo Ensino Médio (SEI_MEC2561941)”. Item 3.26, págs. 251/266. Material disponibilizado pelo TCU a esta auditoria.

Já o Caderno Técnico da Secretaria da Educação Básica/MEC (Volume 3 - Análise e sistematização dos planos de implementação do novo ensino médio das 27 unidades federativas/2022²¹) apontou a falta de consecução de duas dimensões - Cronograma Físico-financeiro²² e Tecnologia da informação²³.

Em pesquisa ao Relatório de Verificação da pesquisa socioambiental quanto ao Programa Itinerários Formativos (ProIF), da SEI/MEC (PEÇA 57/)²⁴, tem-se, com relação à Paraíba:

- realização de oficina apenas online para dar suporte às escolas com pendências no PDDE, a fim de possibilitar o recebimento de recursos do PROIF;
- ser o item a “Metodologia de acompanhamento do processo de implantação dos itinerários formativos” o mais difícil de definir no Plano de Ação e Acompanhamento da Implantação de Itinerários Formativos - PAIF²⁵;
- necessidade de maior apoio para as escolas na elaboração da Proposta de Implementação de Itinerários Formativos - PIIF no tocante ao plano de utilização de recursos de capital e de custeio para implantação dos IF.

Assim, conforme o exposto, pôde-se compreender que existe atraso e deficiência na implementação do NEM por parte da rede estadual de ensino. Considerando ser a política complexa, o que requer conhecimento técnico e tempo, e que já existem aspectos apontados pelo MEC como deficientes e/ou insuficientes no instrumento norteador do Estado, este Corpo Técnico sugere o seguinte encaminhamento:

R.1 Recomendação à SEE-PB, para promover os ajustes necessários no Plano Estadual de Implementação do Novo Ensino Médio, considerando as observações do MEC.

Tal atendimento pela secretaria estadual trará um documento consistente na orientação para a implementação do NEM.

Como segunda situação encontrada, entendeu-se que existe uma infraestrutura física e de equipamentos inadequada ou insuficiente para implementação do NEM nas unidades escolares.

O Relatório de Verificação da pesquisa socioambiental quanto ao Programa Itinerários Formativo (ProIF), da SEI/MEC, apontou, no tocante à Paraíba²⁶, que não houve incentivo a reformas e/ou obras de infraestrutura sustentáveis, objetivando alguma certificação ambiental de edificações de unidades escolas, para uso na implementação de itinerários formativos, conforme figura a seguir.

²¹ Link: https://www.gov.br/mec/pt-br/novo-ensino-medio/pdfs/CadernoTecnico_AnaliseSistematizacaoPLINEM.pdf. Acesso em: 06/02/2022.

²² O Plano deve apresentar um cronograma geral, contemplando todas as dimensões/aspectos apontados neste documento, para implementação do Novo EM, em que constam as ações que serão desenvolvidas, os custos estimados, os produtos gerados e a indicação da relação de dependência entre atividades.

²³ A Dimensão Tecnologia da Informação (TI) tem como objetivo que o PLI contemple adequações necessárias relacionadas à TI para implementação do Novo Ensino Médio. As ações envolvem, por exemplo, atualização de sistemas (por exemplo para matrículas e certificações), aquisição de equipamentos e melhoria de velocidade de internet) e foram desenhadas com base em diagnósticos construídos a partir de dados, escuta dos envolvidos e na versão mais atualizada do documento curricular.

²⁴ Peça 57. 1º semestre de 2022 - Pesquisa com as SE/ProIF/2022 - págs. 31/34. Material também disponibilizado pelo TCU a esta auditoria.

²⁵ O Plano de Ação e Acompanhamento da Implantação de Itinerários Formativos (PAIF) tem por objetivos orientar e informar a unidade escolar acerca da elaboração de suas Propostas de Implementação de Itinerários Formativos (PIIF) e descrever seus critérios e ações de apoio e acompanhamento da implementação dos Itinerários Formativos.

²⁶ Peça 57. 1º semestre de 2022 - Pesquisa com as SE/ProIF/2022 - pág. 10. Material disponibilizado pelo TCU a esta auditoria.

FIGURA 3

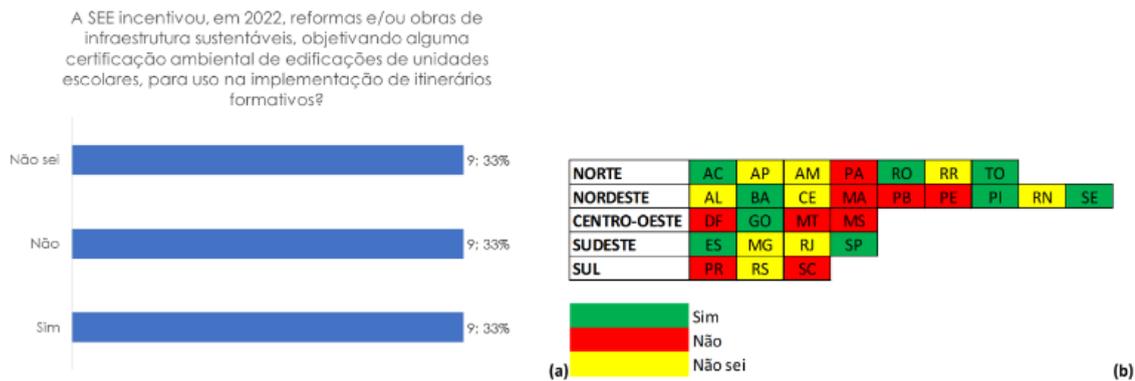


Figura 12 – (Pergunta nº 18 do formulário) – Quantitativo de respostas das 27 SEEs em relação ao incentivo de reformas e/ou obras de infraestrutura sustentáveis, objetivando alguma certificação ambiental de edificações de unidades escolares, para uso na implementação de Itinerários Formativos, no primeiro semestre de 2022. (a) Resposta por opções da pergunta. (b) Resposta por SEE/UF

Fonte: Relatório de Verificação da pesquisa socioambiental quanto ao Programa Itinerários Formativos (PROIF) da SEI/MEC (pág. 10 da Peça 57, disponibilizada pelo TCU).

Por ocasião de entrevista, a SEECT mencionou que, de acordo com o previsto no PLI -PB, vem sendo realizada a adequação da infraestrutura das escolas, bem como a manutenção das mesmas a fim de garantir a plena implementação do NEM. Com o objetivo de controle e monitoramento, foi desenvolvido, em 2019, um *Dashboard* no *Power BI*, permitindo à Secretaria acompanhar detalhadamente as instalações físicas das escolas. Na pág. 80 do PLI-PB, há uma estimativa de custos para as necessidades de infraestrutura das escolas estaduais da Paraíba, no total de R\$ 696.950.100,00, sendo citado que o detalhamento, por categoria (se reforma, ampliação, construção ou reparos) e por ambiente, encontra-se no *dashboard* citado.

Da planilha enviada pela SEE, com referência à situação das Obras em 193 Unidades Escolares²⁷, constata-se estarem 41,45% (80) em fase de planejamento; 33,16% (64) de execução; 15,54% (30) de licitação; 6,23% (12) de contratação; 2,07% (4) aguardando orçamento para licitar; 1,03% (2) rescindido; e 0,52% (1) aguardando convênio FNDE.

Saliente-se que, em consulta ao Relatório da Auditoria Coordenada na Educação 01/2022 - Volta às aulas, produto de fiscalização executada pela Diretoria de Auditoria e Fiscalização deste Tribunal (DIAFI/TCE-PB) em junho de 2022, verificou-se, nas escolas estaduais que fizeram parte da seleção amostral, o seguinte:

- 85,42% não apresentaram indícios de realização de reforma e/ou pintura recentemente;
- apenas 31,25% das escolas apresentaram laboratório de informática e em funcionamento;
- em mais da metade (53,13%) não há acesso à internet ou existe, porém, insatisfatória; e
- em 39,6% não há biblioteca ou existe, porém, não está em funcionamento.

Corroborando a deficiência encontrada na infraestrutura das escolas da rede estadual da Paraíba, os dados do Censo Escolar de 2021 (QEd²⁸) já apontavam inexistência de laboratório de informática em 20% das unidades de ensino médio regular e de laboratório de ciências em 61% delas.

Em visita às escolas da rede estadual (outubro de 2022), de acordo com amostra selecionada por esta equipe de Auditoria, constatou-se, de uma forma geral, um cenário precário de estrutura e de recursos voltados aos alunos do Ensino Médio, tanto em escolas que receberam recurso do ProNem, quanto nas escolas que não receberam:

²⁷ Ofício Nº SEE-OFI-2023/00908 - Doc. TC N. 13698/23.

²⁸ <https://qedu.org.br/uf/25-paraiba/censo-escolar/infraestrutura>.

Das quatro escolas piloto (que receberam recurso do ProNEM), tem-se:

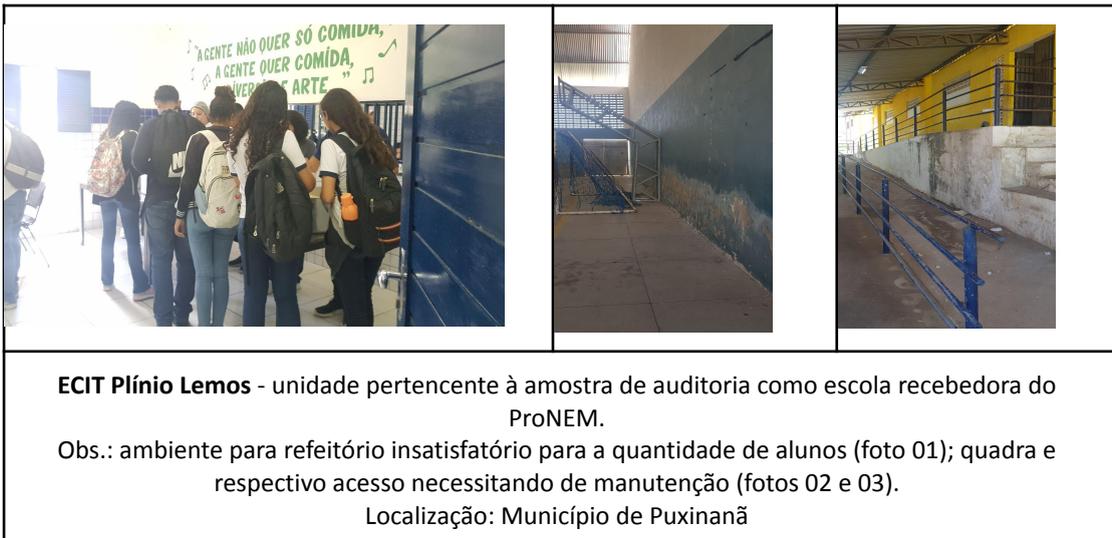
- ECIT Plínio Lemos - já era de tempo integral, recentemente houve redução de turmas para uso de salas para outras finalidades como “Práticas Experimentais e Cursos Técnicos”(laboratório); apresentou refeitório subdimensionado para a quantidade de alunos e quadra necessitando de manutenção (Registro Fotográfico 01);
- EEEFM Maria Honorina Santiago e EEEFM José do Patrocínio - não houve adaptações na infraestrutura das escolas; e
- ECI Félix Araújo (CG) - não existem refeitório, área de descanso, nem banheiros para alunos tomarem banho, em que pese ser a escola grande, com 18 salas de aula e 14 turmas (Registro Fotográfico 02).

Quanto às quatro escolas não piloto:

- EEEFM Teodósio de Oliveira Ledo - ECI desde 2020, faltam ambientes de refeitório, banheiros adequados e só tem um pátio descoberto; foi construído anexo com laboratórios, os quais ainda estão sem equipamentos (Registro Fotográfico 03);
- EEEFM Prof. Renato Fonseca Filho- não houve adaptações na infraestrutura da escola; inexistem laboratório e biblioteca;
- EEEFM Prof. Pedro Aníbal Moura - não houve adaptações na infraestrutura da escola; e
- EEEFM Everaldo Agra - a estrutura física da escola foi praticamente derrubada para reconstrução e ampliação (Registro Fotográfico 04), apresentando-se a obra em ritmo lento; o alunado está com aula virtual desde a pandemia (Covid19), não tendo havido retorno.

Vale ainda mencionar a constatação da equipe de auditoria de que a outra unidade da rede estadual que oferece o Ensino Médio no município de Massaranduba, a EEEFM Maria Zeca de Souza (Registro Fotográfico 05), também se encontrava, no momento da inspeção, com serviços de reforma e ampliação, funcionando as aulas com alternância de turmas, em local temporário (salão do Sindicato de Trabalhadores Rurais do município de Massaranduba), de modo improvisado e precário.

REGISTRO FOTOGRÁFICO 01 - ECIT Plínio Lemos



Fonte das imagens: Equipe de Auditoria do TCE-PB.

REGISTRO FOTOGRÁFICO 02 - ECI Félix Araújo (CG)



ECI Félix Araújo - unidade pertencente à amostra de auditoria como escola recebedora do ProNEM.
 Obs.: conforme relatos, o pátio é utilizado para refeitório de modo improvisado.
 Localização: Município de Campina Grande

Fonte das imagens: Equipe de Auditoria do TCE-PB.

REGISTRO FOTOGRÁFICO 03 - EEFM Teodósio de Oliveira Ledo - ECI



EEFM Teodósio de Oliveira Ledo-ECI - unidade pertencente à amostra de auditoria como escola não recebedora do ProNEM.

Obs.: pátio descoberto, onde são realizadas as atividades de exercício físico, entre outras ações escolares (foto 01); área prevista para ser construída uma quadra (foto 02), conforme relatos no local; uma edificação com dois laboratórios novos, porém sem equipamentos (fotos 03 e 04).

Localização: Município de Boa Vista

Fonte das imagens: Equipe de Auditoria do TCE-PB.

REGISTRO FOTOGRÁFICO 04 - EEEFM Everaldo Agra



Fonte das imagens: Equipe de Auditoria do TCE-PB.

REGISTRO FOTOGRÁFICO 05 - EEEFM Maria Zeca de Souza



Fonte das imagens: Equipe de Auditoria do TCE-PB.

Em planilha enviada pela SEECT para este Corpo Técnico, com referência à situação das Obras em 193 Unidades Escolares, conforme já mencionado, as duas unidades de Massaranduba encontram-se em status de execução, como mostra figura a seguir.

FIGURA 4

ESCOLA - MUNICÍPIO	GRE	RESUMO/SOLICITAÇÃO	STATUS
EEEFM MARIA ZECA SOUZA - MASSARANDUBA	03ª GRE (Campina Grande)	REFORMA E AMPLIAÇÃO DA ESCOLA E.E.F.M MARIA ZECA DE SOUZA	EXECUÇÃO
EEEFM EVERALDO AGRA - MASSARANDUBA	03ª GRE (Campina Grande)	REFORMA E AMPLIAÇÃO DA ESCOLA E.E.F.M. EVERALDO AGRA	EXECUÇÃO

Fonte: pág. 16 do arquivo PDF, OFÍCIO Nº SEE-OFI-2023/00908 (enviado para este Tribunal).

É relevante destacar a importância de se oferecer estrutura satisfatória para os estudantes do NEM. De acordo com o MEC²⁹, para o ensino médio diurno, a carga horária de 2.400 horas viria a ser ampliada para 3.000 horas até o início do ano letivo de 2022. Salienta ainda o MEC que, no ensino médio noturno, a proposta pedagógica pode - para garantir a permanência e o êxito desses estudantes, que enfrentam questões como trânsito e emprego - ampliar a duração do curso para mais de 3 (três) anos, com menor carga horária diária e anual, garantido o total mínimo de 2.400 (duas mil e quatrocentas) horas até 2021 e de 3.000 (três mil) horas a partir do ano letivo de 2022. A carga horária é definida pelas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) do Ensino Médio.

Nesse norte, diante da constatação de infraestrutura física e de equipamentos inadequados ou insuficientes na rede escolar estadual para a implementação do NEM, conforme já descrito, têm-se os seguintes efeitos: *i.* atraso e deficiência na implementação do NEM; *ii.* prejuízo no retorno às aulas no modo presencial, conforme previsto no Decreto Estadual nº 42.388/22; *iii.* dificuldade/inviabilidade de se implementar de forma plena o NEM; *iv.* desmotivação do alunado; e *v.* aumento da desigualdade na formação educacional.

Assim, pretendendo-se combater uma visível falta de cronograma e prioridade na execução de obras de reforma/ampliação de unidades escolares da rede estadual para adequação ao NEM, ficam sugeridas as seguintes recomendações:

- R.2** À SEE-PB para, a partir de escuta da unidade escolar, aprimorar a realização de levantamento dos espaços físicos e equipamentos necessários de acordo com os itinerários formativos oferecidos ou a oferecer;
- R.3** À SEE-PB para, em conjunto com a SUPLAN-PB, elaborar/revisar cronograma de execução de obras nas unidades escolares da rede estadual, a partir de levantamento realizado junto às escolas; e
- R.4** À SEE-PB para, em conjunto com a SUPLAN-PB, executar as obras planejadas, obedecendo os prazos estabelecidos em cronograma.

A partir da implementação dessas recomendações, são esperados os seguintes benefícios:

- unidades escolares com infraestrutura adequada para o desenvolvimento das atividades pedagógicas alinhadas à BNCC e aos itinerários formativos;
- aumento do interesse dos estudantes com impacto na redução da evasão e abandono escolar.

A terceira situação encontrada por esta Auditoria foi a deficiência na sistemática de monitoramento sobre a implementação das etapas do NEM. Consta no PLI-PB, na Dimensão 2 (Governança), menção sobre a instituição de Comitê de Implementação da Lei de Reforma do Ensino Médio na Paraíba, por meio da Portaria 610/2020; como também previsão de criação de Comitê de Governança, que possui, dentre suas

²⁹ Link: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/a-base#:~:text=Enquanto%20os%20documentos%20da%20BNCC,4%20de%20dezembro%20de%202018. Acesso em:09/02/2023.>

atribuições, a de demandar e coordenar as ações relativas à governança, ao monitoramento e à avaliação da implementação do NEM. A Secretaria mencionou que este comitê foi criado, contudo, não encaminhou qualquer evidência para este Corpo Técnico acerca da existência desse grupo. Além disso, perguntada sobre a existência de relatórios que documentam o acompanhamento e/ou monitoramento das etapas de implementação do Novo Ensino Médio no Estado, a secretaria respondeu não existirem.

Desse modo, entende-se que os efeitos desse cenário de deficiência no sistema de monitoramento em torno da implementação das etapas do NEM são os seguintes:

- impossibilidade de aferir os resultados da política e promover ajustes necessários, com base nos contextos locais;
- inviabilidade de subsidiar as decisões em etapas subsequentes da implementação do NEM;
- desconhecimento dos impactos financeiros não previstos, mas despendidos em virtude das novas necessidades advindas da reforma do ensino médio.

Como possíveis causas dessa situação, entende-se que existe a) ausência de formalização de procedimentos para institucionalizar o processo de monitoramento da implementação do NEM e b) falta de priorização do monitoramento na rotina de trabalho da equipe técnica da SEE. Desse modo, com o fim de combater essas circunstâncias causais, sugerem-se as seguintes recomendações:

R.5 À SEE-PB para formalizar os procedimentos de forma a institucionalizar o processo de monitoramento da implementação do NEM;

R.6 À SEE-PB para inserir na rotina de trabalho de sua equipe técnica os procedimentos definidos para o processo de monitoramento da implementação do NEM; e

R.7 À SEE-PB para proceder à avaliação dos resultados do monitoramento, a partir de informações contidas em relatórios e outros documentos, de modo a promover os ajustes necessários à efetiva implementação do NEM.

O benefício oriundo do atendimento das referidas recomendações é o conhecimento e controle do processo de implementação do NEM no Estado, de forma a alcançar objetivos e metas previstos tanto no Plano Estadual de Educação como no PLI-PB.

2.3 Oferta de Itinerários Formativos

No terceiro e último eixo de investigação desta auditoria operacional, examinou-se se a Secretaria de Estado da Educação tem ofertado os itinerários formativos do NEM nas unidades escolares de sua rede de ensino, a partir do que estabelece a nova matriz curricular prevista na BNCC. Dentre as normas e referências que serviram de critério para o exame, destacam-se:

- Portaria Nº 1.432/2018 - estabelecendo os referenciais para elaboração dos itinerários formativos conforme preveem as Diretrizes Nacionais do Ensino Médio;
- Resolução CNE Nº 03/2018 - atualizando as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio;
- Portaria Nº 733/2021- que Institui o Programa Itinerários Formativos;
- Base Nacional Comum Curricular (BNCC) - MEC/CONSED/UNDIME -5. A etapa do Ensino Médio, pp. 461/581; e
- Resolução CEE nº 410/2021- que institui e orienta a implementação do referencial curricular da Paraíba para o ensino médio, como referência para elaboração dos currículos das instituições integrantes do sistema estadual de ensino da Paraíba, e estabelece

diretrizes complementares conforme dispõe a resolução CNE nº 03/2018, e dá outras providências.

Constatou-se, de início, falhas no processo de definição de Itinerários Formativos a serem ofertados nas unidades escolares da rede estadual de Ensino Médio.

Com evidências, foram utilizadas informações constantes dos seguintes documentos fornecidos pelo Ministério da Educação:

- a) “Relatório de Verificação da pesquisa socioambiental quanto ao Programa Itinerários Formativos (ProIF)”, da SEI/MEC, referente ao 1º semestre de 2022, realizada com as secretarias estaduais de Educação, apontando, com relação a Paraíba, que:
 - não houve incentivo à execução de atividades de promoção da participação das comunidades locais nas escolas, para a oferta de itinerários formativos;
 - não foram adotados procedimentos de avaliação e enfrentamento de riscos (possíveis problemas gerenciais, técnicos e/ou operacionais, bem como gestão de oportunidades), para a implementação de itinerários formativos;
 - não foram realizadas parcerias para oferta de IF;
 - existem dúvidas dos estudantes quanto à implementação e escolha dos itinerários formativos;
 - inexistem canais de comunicação, para esclarecer dúvidas dos estudantes sobre itinerários formativos; e
 - não houve oferta de "Trilhas de Aprendizagem".
- b) “Reanálise das dimensões do PAIF³⁰ da SEE da Paraíba”, de abril de 2022, o qual, no tocante: *i.* às orientações gerais às escolas para elaboração das propostas de implantação de itinerários (PIIF); *ii.* à indicação dos critérios utilizados para aprovação da Proposta de Implantação de Itinerários formativos nas escolas; *iii.* à metodologia de acompanhamento do processo de implantação dos itinerários formativos; e *iv.* à descrição dos apoios que a SEE ofertará às escolas para a implantação dos itinerários formativos, destaca que:
 - o Estado estava em busca de parcerias e de diagnóstico para a oferta de IF; e
 - as escolas seriam orientadas a registrar as informações a serem solicitadas pela secretaria durante o processo de implantação dos IF.

De acordo com a entrevista realizada com a Secretaria de Estado da Educação e exame de documentos enviados:

- os mecanismos adotados para orientação às escolas da rede acerca da implementação dos itinerários formativos do Novo Ensino Médio, foram os seguintes: *i.* Currículo estadual ProBNCC; *ii.* diretrizes estaduais; e *iii.* a resolução estadual, conforme orientação do MEC contida no Anexo 08/Apresentação ProIF-Eixo I-Apoio técnico e financeiro às escolas;
- existe cautela quanto à quantidade de IF a serem oferecidos, planejando-se para as escolas de grande porte - vários; para as de médio porte - 2 a 3; e para as pequenas, o IF Integrado. O Estado trabalha hoje com 5 IF: *i.* Integrado, *ii.* Linguística, *iii.* Humanas, *iv.* Ciências da Natureza e Matemática e *v.* Técnico-Profissional;
- ainda não foram definidos pelo comitê de implementação e nem validados pelo secretário: *i.* mecanismos de acompanhamento das ações de implementação dos itinerários formativos do Novo Ensino Médio nas unidades escolares da rede; *ii.* critérios a serem adotados para definição dos itinerários formativos a serem ofertados nas UE da rede; e *iii.* estratégias para orientar os alunos no momento da escolha desses itinerários;

³⁰ O Plano de Ação e Acompanhamento da Implantação de Itinerários Formativos (PAIF) tem por objetivos orientar e informar a unidade escolar acerca da elaboração de suas Propostas de Implementação de Itinerários Formativos (PIIF) e descrever seus critérios e ações de apoio e acompanhamento da implementação dos Itinerários Formativos.

- não houve ainda celebração de convênios ou outros instrumentos de parceria para ofertas dos itinerários formativos do NEM.

Das respostas encaminhadas por treze gerências regionais da Secretaria: *i.* quatro não souberam responder sobre a comunicação da secretaria com a coordenação do Programa Federal de Itinerários Formativos (periodicidade, forma e os responsáveis pelo repasse das informações pertinentes às ações de implementação do NEM); *ii.* nove afirmaram não saber responder ou não ter sido ofertado pelo MEC atendimento pedagógico personalizado com vistas à implantação dos itinerários formativos (eixo – I portaria 733/21, art.11, III) e *iii.* três regionais sinalizaram que, no processo de implementação do NEM, foi insuficiente a preocupação com a redução das desigualdades educacionais.

A auditoria, em visita amostral em escolas, constatou que:

- as escolas de tempo integral da rede estadual (ECI e ECIT) já ofereciam, além do conteúdo da BNCC, disciplinas de base diversificada, elaborada pelo Estado;
- em 2022, para os 1ºs anos do EM, foram introduzidos os Itinerários Formativos, compondo a grade curricular, juntamente com o conteúdo da BNCC e com a base diversificada do Estado, no caso de tempo integral; os 2ºs e 3ºs anos parciais continuam com a BNCC e os de tempo integral com a BNCC e a base diversificada do Estado; e
- as escolhas de Itinerários Formativos foram definidas pela Secretaria e encaminhadas para a gestão escolar que, por sua vez, comunicou à comunidade escolar em reunião no início do ano letivo (profissionais, alunos e seus responsáveis).

Como possíveis causas para as falhas no processo de definição de Itinerários Formativos a serem ofertados nas unidades escolares da rede estadual de Ensino Médio, podem ser citadas:

- falta de estrutura da SEE para ofertar opções de Itinerários Formativos, no que se refere ao corpo docente, infraestrutura física e de equipamentos e outros;
- pouco tempo e limitações da pandemia da COVID 19 para realizar diagnóstico da demanda (preferências dos estudantes) e contexto das UE e localidades; e
- complexidade do processo e apoio insuficiente do MEC, inclusive quanto à consultoria para oferta e implementação dos IF.

Isto posto, percebe-se que os efeitos das falhas por parte da Secretaria no processo de definição de Itinerários Formativos podem acarretar:

- a não consolidação da implementação do NEM em todas as séries do EM até o ano de 2024.
- o aumento da desigualdade na formação educacional dos alunos no Ensino Médio da rede pública estadual;
- a ocorrência de estudantes cursando itinerários formativos somente para cumprir carga horária e desalinhados as suas aptidões; e
- o enfraquecimento do protagonismo estudantil (frustração), acarretando desmotivação e aumentando a evasão e o abandono escolar.

Para fazer face às possíveis causas citadas, sugerem-se recomendações à Secretaria de Estado da Educação no sentido de:

R.8 Envolvendo as GRE e os dirigentes escolares, buscar articulação com as redes municipais de ensino, com o objetivo de conhecer as necessidades dos estudantes que irão ingressar no EM.

R.9 Envolvendo as GRE e os dirigentes escolares, proceder a levantamentos periódicos, com a finalidade de analisar as capacidades físicas, operacionais e organizacionais da rede; além de verificar as dinâmicas econômica e territorial, bem como conhecer o alunado e o contexto onde estão inseridos suas necessidades e pretensões.

R.10 Com base em levantamentos periódicos, estabelecer critérios para oferta de itinerários formativos em suas unidades escolares.

R.11 Buscar a celebração de convênios de parceria para oferta de IFs, ampliando as opções de escolha dos estudantes e minimizando os efeitos da indisponibilidade de carga horária docente e de corpo docente com formação específica.

São esperados como benefícios decorrentes da implementação de tais recomendações:

- atendimento às reais necessidades e expectativas dos estudantes, fortalecendo seu interesse, engajamento e protagonismo, visando garantir sua permanência e aprendizagem na escola; e a
- convergência entre a oferta de itinerários, o contexto da comunidade e rede escolar e a capacidade da escola.

A segunda situação encontrada neste eixo foi a insuficiência de formação continuada para o corpo docente quanto aos Itinerários Formativos.

Apesar de constar no Plano Estadual de Implementação do Novo Ensino Médio - PLI-PB³¹ *Plano de Formação Inicial e Continuada* para implementação do NEM, não foi apresentada evidência quanto a diagnóstico ou outro estudo sobre o nível de conhecimento dos gestores, coordenadores e professores das UE da rede estadual, acerca da implantação do NEM e dos itinerários formativos. No entanto, foram ou ainda estão sendo realizadas formações por meio de lives formativas e da Plataforma PB Educa, com certificação dos participantes, segundo a Secretaria de Estado da Educação³².

De acordo com as respostas obtidas dos questionários eletrônicos preenchidos por treze gerências regionais da Secretaria:

- uma afirmou ter havido diagnóstico para identificar a demanda dos profissionais do magistério quanto à formação continuada; três não souberam informar e uma não ter havido;
- todas, à exceção de uma que não soube responder, afirmaram que a Secretaria possui planejamento para promover ações de formação continuada do corpo docente, tendo em vista os referenciais curriculares da BNCC e a necessidade de oferta dos itinerários formativos do Novo Ensino Médio;
- quanto à comprovação da participação nas capacitações, quatro não souberam responder;
- quanto ao apoio do MEC na organização da formação continuada, nove não souberam responder, uma afirmou não ter havido; uma que houve e foi suficiente e duas que houve, mas não foi suficiente;
- quanto à existência de cronograma de capacitação, oito afirmaram positivamente; uma que não existe e quatro não souberam responder;
- cinco não souberam responder quanto à meta de atendimento de profissionais a serem formados até 2023; duas que a meta é de 50 a 75%; e seis que é de 75 a 100%;
- onze informaram que a Secretaria e/ou GRE possui ações de acompanhamento e avaliação dos resultados da formação continuada e duas não souberam informar;
- todas as treze respondentes afirmaram que a própria Secretaria está ministrando a formação continuada, de forma virtual;

³¹ Anexo 11, pág. 76 em diante.

³² <http://novoensinomedio.pb.online/e> <https://www.youtube.com/watch?v=ko6zPRWgOdl>. Ver também Anexo 07/Formação inicial e continuada-Relatório NEM_2022 e Anexo 01/Formação inicial e continuada-programa do curso).

- oito afirmaram que o conteúdo da formação continuada tem atendido parcialmente às demandas para o ensino das disciplinas dos itinerários formativos, e cinco totalmente;
- quanto à carga horária da formação continuada, quatro entendem que não tem atendido às necessidades dos professores, oito que tem atendido e uma não soube responder.

Com relação ao questionário eletrônico enviado aos dirigentes escolares, tem-se que:

- perguntados se a unidade escolar recebeu algum cronograma de formação continuada, 50,32% (78) responderam que sim, 41,93% (65) não terem recebido e 7,74% (12) não souberam responder;
- 79,35% (123) afirmaram terem os docentes de sua unidade escolar participado de formação continuada voltada à oferta dos itinerários formativos; quanto ao modo como ocorreram as formações continuadas, 71,61% (111) informaram ter sido virtual, sendo a instituição ministradora mais citada a própria secretaria;
- as formas de controle de participação na formação continuada mais citadas foram lista de presença, por 70 respondentes, e o preenchimento de questionário/avaliação por 45;
- apenas 54,19% (84) respondentes afirmaram que a unidade escolar pôde avaliar a qualidade das formações continuadas ofertadas;
- perguntados se o conteúdo da formação continuada tem atendido às demandas para o ensino das disciplinas dos itinerários formativos, 52,25% (81) mencionaram sim, porém, parcialmente, e 23,22% (36) que totalmente;
- perguntados se a carga horária da formação continuada tem atendido às necessidades dos professores, 47,74% (74) apontaram que sim, porém, parcialmente; e 21,29% (33) que totalmente;
- 29,3% (45) dos respondentes informaram ter havido dificuldade dos professores na participação da formação continuada.

Quanto aos questionários que foram respondidos pelos professores, temos que:

- quando questionados se foram consultados quanto à demanda e/ ou necessidade de alinhamento entre a oferta dos itinerários formativos do NEM e a formação dos(as) profissionais do magistério, 50,3% (668) afirmaram que sim, 28,1% (374) que não e 21,6% (287) não souberam responder;
- 55,7% (349) informaram que a consulta foi feita na própria unidade escolar e 43,5% (273) por meio de questionário;
- 77,2% (1026) afirmaram que tiveram alguma participação na formação continuada relativa ao Novo Ensino Médio; 20,6% (274) que não participaram; e 2,2% (29) que não houve;
- 77,8% (1034) dos respondentes afirmaram ter a formação ocorrido de modo virtual;
- quando perguntados sobre qual a instituição que ministrou, a mais citada foi a secretaria de educação, por 82,40% (1091) dos respondentes;
- sobre o conteúdo da formação, 44,20% (588) consideraram ter atendido parcialmente as demandas; 30,2% (401) totalmente; e 9,9% (132) não ter atendido;
- com relação a carga horária da formação continuada, 38,44% (511) consideraram ter atendido a sua necessidade; 31,45% (418) totalmente; e 13,54% (180) não ter atendido;
- 31,67% (421) dos respondentes sinalizaram ter havido dificuldade na participação da formação continuada; 51,91% (690) que não e, para 16,40% (218), o questionamento não era aplicável;
- as dificuldades mais citadas foram oferta da formação continuada no horário letivo, falta de internet e/ou baixa conexão e falta de equipamento adequado;
- para melhor atender o estudante do NEM, os respondentes entendem ser necessário focar a formação continuada nos seguintes aspectos: alinhamento com a realidade/demanda local e abordagem dos itinerários formativos.

Na visita às escolas da amostra, constatou-se que:

- em todas as quatro escolas-piloto, afirmou-se terem sido oferecidas formações sobre os Itinerários Formativos do NEM ao diretor escolar, coordenador pedagógico e professores; as formações ocorreram de modo *on line*, por meio da Plataforma virtual Paraíba TEC e do canal do *youtube* da SEECT; e
- quanto às não-piloto, uma citou ter sido ofertada formação inicial; outra que apenas houve uma reunião sobre itinerário formativo com o diretor e coordenador pedagógico; e outra que foi oferecida ao diretor, coordenador pedagógico e professores formação EAD e presencial.

Por fim, para fazer face a essas circunstâncias causais, sugerem-se as seguintes recomendações à Secretaria de Estado da Educação:

R.12 Envolvendo as GRE e os dirigentes escolares, realizar levantamento junto aos coordenadores pedagógicos e professores sobre as dificuldades de ministrar os Itinerários Formativos oferecidos pela unidade escolar e alinhá-los com à BNCC.

R.13 Envolvendo as GRE e os dirigentes escolares, elaborar plano de ação, com cronograma, com base no levantamento realizado, visando suprir lacunas existentes na formação inicial e continuada do corpo docente da rede estadual quanto aos IF.

R.14 Envolvendo as GRE e os dirigentes escolares, realizar a formação continuada, com base no plano de ação elaborado, de preferência em formato presencial e em horário conveniente, para que todos os professores da rede possam participar.

R.15 Envolvendo as GRE e os dirigentes escolares, controlar a frequência do corpo docente na formação continuada dos IF e avaliar a implementação do plano de ação.

Espera-se, a partir da implementação das referidas recomendações, que os profissionais da educação sejam capazes de planejar e ministrar suas aulas alinhadas ao referencial disposto na BNCC e Itinerários Formativos, viabilizando a efetiva implementação do NEM; e que haja motivação dos professores para o desempenho da sua profissão, e, conseqüentemente uma melhoria no processo ensino-aprendizagem.

3. ENCAMINHAMENTOS

Diante do exposto no presente relatório de auditoria operacional e visando contribuir para o aprimoramento da implementação do Novo Ensino Médio no Estado da Paraíba, submetemos este relatório à consideração superior, propondo-se:

I- Encaminhamento de comunicação ao TCU, com referência ao *Achado 1- Fragilidade, por parte da SEE, na utilização de programas e/ou ações de apoio técnico e/ou financeiro, ofertados pelo Governo Federal*, por meio do Ministério da Educação (MEC), para a implementação do NEM³³, de sugestão de melhoria no sentido de que o MEC mantenha equipe de apoio permanente e com domínio do NEM, inclusive quanto a sistemas de TI.

II- Apresentação, por parte da Secretaria de Estado da Educação (SEE), de Plano de Ação, conforme previsto na Resolução Normativa RN-TC-01/2018, contemplando as medidas necessárias para a

³³ Eixo 1 - Apoio técnico e financeiro do MEC.

implementação das recomendações, a seguir consolidadas, relacionadas por eixo de investigação com seus respectivos achados de auditoria, sendo ainda descritos os benefícios esperados com a implementação de tais recomendações.

EIXO 2 - INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA ESTADUAL - PLANEJAMENTO, IMPLEMENTAÇÃO E MONITORAMENTO		
ACHADO 2 - Fragilidade da política estadual voltada para o Novo Ensino Médio (NEM), quanto ao planejamento, implementação e monitoramento		
SUB ACHADOS	RECOMENDAÇÕES	BENEFÍCIOS ESPERADOS
<p>A2.1 O Plano Estadual de Implementação do Novo Ensino Médio (PLI-PB) necessita de ajustes</p> <p>A2.2 Infraestrutura física e de equipamentos inadequada ou insuficiente para implementação do NEM nas unidades escolares</p> <p>A2.3 Deficiência na sistemática de monitoramento sobre a implementação das etapas do NEM</p>	<p>R.1 À SEE-PB para promover os ajustes necessários no Plano Estadual de Implementação do Novo Ensino Médio, considerando as observações do MEC (A2.1)</p> <p>R.2 À SEE-PB para, a partir de escuta da unidade escolar, proceder a levantamento dos espaços físicos e equipamentos necessários de acordo com os itinerários formativos oferecidos ou a oferecer (A2.2)</p> <p>R.3 À SEE-PB para, em conjunto com a SUPLAN-PB, elaborar/revisar cronograma de execução de obras nas unidades escolares da rede estadual, a partir de levantamento realizado junto às escolas (A.2.2);</p> <p>R.4 À SEE-PB para, em conjunto com a SUPLAN-PB, executar as obras planejadas, obedecendo os prazos estabelecidos em cronograma (A.2.2)</p> <p>R.5 À SEE-PB para formalizar os procedimentos de forma a institucionalizar o processo de monitoramento da implementação do NEM (A.2.3)</p> <p>R.6 À SEE-PB para inserir na rotina de trabalho de sua equipe técnica os procedimentos definidos para o processo de monitoramento da implementação do NEM (A.2.3)</p> <p>R.7 À SEE-PB para proceder à avaliação dos resultados do monitoramento, a partir de</p>	<p>-Existência de documento consistente que oriente a implementação do NEM (A2.1)</p> <p>-Unidades escolares com infraestrutura adequada para o desenvolvimento das atividades pedagógicas alinhadas à BNCC e aos itinerários formativos (A2.2)</p> <p>-Aumento do interesse dos estudantes com impacto na redução da evasão e abandono escolar (A2.2)</p> <p>-Conhecimento e controle do processo de implementação do NEM no Estado, de forma a alcançar objetivos e metas previstos tanto no Plano Estadual de Educação como no PLI-PB (A2.3)</p>

	informações contidas em relatórios e outros documentos, de modo a promover os ajustes necessários à efetiva implementação do NEM (A.2.3)	
EIXO 3 - OFERTA DE ITINERÁRIOS FORMATIVOS		
ACHADO 3 - Deficiência na oferta de Itinerários Formativos, por parte do Estado, segundo o estabelecido na nova matriz curricular prevista na BNCC		
SUB ACHADOS	RECOMENDAÇÕES	BENEFÍCIOS ESPERADOS
<p>A3.1 Falhas no processo de definição de Itinerários Formativos a serem ofertados nas unidades escolares da rede estadual de Ensino Médio</p> <p>A3.2 Insuficiência de formação continuada para o corpo docente quanto aos Itinerários Formativos</p>	<p>R.8 À SEE-PB para, envolvendo as GRE e os dirigentes escolares, buscar articulação com as redes municipais de ensino, com o objetivo de conhecer as necessidades dos estudantes que irão ingressar no EM (A3.1)</p> <p>R.9 À SEE-PB para, envolvendo as GRE e os dirigentes escolares, proceder a levantamentos periódicos, com a finalidade de analisar as capacidades físicas, operacionais e organizacionais da rede; além de verificar as dinâmicas econômica e territorial, bem como conhecer o alunado e o contexto onde estão inseridos suas necessidades e pretensões (A3.1)</p> <p>R.10 À SEE-PB para, com base em levantamentos periódicos, estabelecer critérios para oferta de itinerários formativos em suas unidades escolares (A3.1)</p> <p>R.11 À SEE-PB para buscar a celebração de convênios de parceria para oferta de IF, ampliando as opções de escolha dos estudantes e minimizando os efeitos da indisponibilidade de carga horária docente e de corpo docente com formação específica (A3.1)</p> <p>R.12 À SEE-PB para, envolvendo as GRE e os dirigentes escolares, realizar levantamento junto aos coordenadores pedagógicos e professores sobre as dificuldades de ministrar os Itinerários Formativos oferecidos pela unidade escolar e alinhá-los com à BNCC (A3.2)</p> <p>R.13 À SEE-PB para, envolvendo as GRE e os dirigentes escolares, elaborar plano de ação, com cronograma, com base no levantamento realizado, visando suprir lacunas existentes na formação inicial e</p>	<p>-Atendimento às reais necessidades e expectativas dos estudantes, fortalecendo seu interesse, engajamento e protagonismo, visando garantir sua permanência e aprendizagem na escola (A3.1)</p> <p>-Convergência entre a oferta de itinerários, o contexto da comunidade e rede escolar e a capacidade da escola (A3.1)</p> <p>-Profissionais da educação capazes de planejar e ministrar suas aulas alinhadas ao referencial disposto na BNCC e Itinerários Formativos, viabilizando a efetiva implementação do NEM (A3.2)</p> <p>-Professores motivados para o desempenho da sua profissão (A3.2)</p> <p>-Melhoria no processo ensino-aprendizagem (A3.2)</p>

	<p>continuada do corpo docente da rede estadual quanto aos IF (A3.2)</p> <p>R.14 À SEE-PB para, envolvendo as GRE e os dirigentes escolares, realizar a formação continuada, com base no plano de ação elaborado, de preferência em formato presencial e em horário conveniente, para que todos os professores da rede possam participar (A3.2)</p> <p>R.15 À SEE-PB para, envolvendo as GRE e os dirigentes escolares, controlar a frequência do corpo docente na formação continuada dos IF e avaliar a implementação do plano de ação (A3.2)</p>	
--	---	--

III- Encaminhamento de cópia do presente relatório e do Relatório e Voto do Relator ao/à:

- Governador do Estado;
- Titular da Secretaria de Estado da Educação (SEE);
- Conselho Estadual de Educação (CEE);
- Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Educação (CAO Educação), do Ministério Público Estadual (MPPB);
- Comissão de Educação, Cultura e Desportos da Assembleia Legislativa da Paraíba (ALPB);
- AudEducação, da SecexDesenvolvimento do Tribunal de Contas da União (TCU).

IV - Envio do presente relatório à Divisão de Auditoria das Contas do Governo do Estado I (DICOG I), do Departamento de Auditoria da Gestão Estadual (DEAGE), deste Tribunal, como subsídio para análise dos processos referentes à SEE-PB.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.
BRASIL. Lei Federal nº 9.394/96. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.
BRASIL. Lei Federal nº 13.415/2017. Altera as Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral.
BRASIL. Ministério da Educação - MEC. Portaria MEC n.649/2018-Institui o Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio (ProNEM) e estabelece diretrizes, parâmetros e critérios para participação.
BRASIL. Ministério da Educação - MEC. Portaria MEC nº 1.432 /2018 - Estabelece os referenciais para elaboração dos itinerários formativos conforme preveem as Diretrizes Nacionais do Ensino Médio.

BRASIL. Ministério da Educação - MEC. Portaria MEC nº.521/2021- Institui o Cronograma Nacional de Implementação do Novo Ensino Médio.
BRASIL. Ministério da Educação - MEC. Portaria MEC nº 733/2021-Institui o Programa Itinerários Formativos.
BRASIL. Conselho Nacional de Educação - CNE. Resolução CNE nº 3/2018-Atualiza as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio.
BRASIL. Ministério da Educação - MEC, Conselho Nacional de Secretários de Educação - CONSED e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME. Base Nacional Comum Curricular - BNCC. 5. A etapa do Ensino Médio.
BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial para avaliação de governança multinível em políticas públicas descentralizadas / Tribunal de Contas da União, Instituto Rui Barbosa, Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), Secretaria de Controle Externo da Educação (SecexEduc), 2021. 52 p.: il.
PARAÍBA. Conselho Estadual de Educação - CEE. Resolução CEE nº 296/2020 Aprova a alteração na matriz curricular do ensino médio da paraíba, pautada, na lei no 13.415/2017, na portaria nº 649 do MEC, de 10 de julho de 2018, e na base nacional comum curricular do ensino médio, para o âmbito dos sistemas educacionais estaduais, tanto da rede pública quanto da rede privada, do Estado da Paraíba.
PARAÍBA. Conselho Estadual de Educação - CEE. Resolução CEE nº 410/2021-Institui e orienta a implementação do referencial curricular da paraíba para o ensino médio, como referência para elaboração dos currículos das instituições integrantes do sistema estadual de ensino da Paraíba, e estabelece diretrizes complementares conforme dispõe a resolução CNE nº 3/2018, e dá outras providências.

Assinado em 21 de Março de 2023



Lúcia Patrício de Souza Araújo
Mat. 3705684
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Assinado em 23 de Março de 2023



Antônio Flávio de Medeiros Xavier
Mat. 3707814
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Assinado em 21 de Março de 2023



Adriana Falcão do Rêgo
Mat. 3701107
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO