TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DE SÃO PAULO

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL

EFICÁCIA ESCOLAR E EQUIDADE NA REDE PÚBLICA ESTADUAL

São Paulo, 19 de abril de 2022

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE EFICÁCIA ESCOLAR E EQUIDADE NA REDE ESTADUAL DE ENSINO

TC nº 022692.989.21-3

Conselheiro Relator: Dr. Sidney Estanislau Beraldo

Modalidade: Desempenho operacional

Objetivo(s): Avaliar a eficácia e a equidade da rede estadual de ensino.

Período abrangido pela fiscalização: 2019-2021

Período de realização da fiscalização: planejamento de 05/04/2021 a 30/08/2021; execução de 01/09/2021 a 18/02/2022; e relatório de 10/01/2022 a 12/04/2022.

Responsáveis:

Fases	Responsáveis	
	Matrícula	Nome
Planejamento	[redacted]	[redacted]
	[redacted]	[redacted]
	[redacted]	[redacted]
Execução	[redacted]	[redacted]
	[redacted]	[redacted]
	[redacted]	[redacted]
	[redacted]	[redacted]
Relatório	[redacted]	[redacted]
	[redacted]	[redacted]
	[redacted]	[redacted]
	[redacted]	[redacted]

Órgãos/Entidades: Secretaria Estadual da Educação

Vinculação no TCE/SP: 6ª Diretoria de Fiscalização

RESUMO

O indicador de efeito escola é uma medida relativa de desempenho: mede a proficiência dos alunos levando em consideração o seu nível socioeconômico. Se a pontuação média de alunos de uma escola é maior do que a pontuação média de escolas com alunos de perfil socioeconômico semelhante, o efeito escola é positivo, ou seja, a escola proporcionou a esses alunos um desempenho melhor do que outras escolas na mesma situação. Se, por outro lado, a pontuação média dos alunos de uma escola está abaixo do que a de outras que atendem alunos nas mesmas condições, esse efeito escola será negativo.

Nascido a partir da constatação de que a situação socioeconômica dos alunos e suas famílias é um forte condicionante das oportunidades educacionais a que eles estão sujeitos, o conceito e as metodologias para calcular o efeito escola vêm se aprimorando e tornando-se mais complexas. Modelos estatísticos foram criados para isolar o desempenho dos alunos do seu background socioeconômico, de sua bagagem acadêmica trazida de outras escolas, da particularidade de professores e turmas extraordinárias. E, também, foi-se compreendendo que, pelos menos nas economias desenvolvidas, a construção de uma escola de qualidade passa pelo aprimoramento de processos sutis e inter-relacionados entre si, que dependem políticas voltadas mais ao comportamento dos sujeitos do que ao fornecimento de insumos. E que a busca pela equidade de oportunidades educacionais depende de uma ação proativa e consciente da sociedade.

O indicador de efeito escola utilizado nesta fiscalização foi desenvolvido internamente ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, pela equipe técnica da Divisão de Auditoria Eletrônica – AUDESP, com base em um modelo de referência de um nível e utilizando dados transversais. Como aprimoramento ao modelo original de Gremaud et al (2007), foram utilizadas técnicas de aprendizado de máquina para selecionar as variáveis e construtos mais relevantes para retirar das médias dos alunos de uma escola no Saeb 2019 a porção devida às suas condições socioeconômicas, levando-se em consideração fatores como a posse de bens, a escolaridade dos pais, a estrutura das famílias e a vulnerabilidade socioeconômica da região da escola. Assim, criou-se um rol de médias relativas entre as 4.703 escolas estaduais sob a responsabilidade da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo que tiveram seus resultados divulgados no Saeb 2019, de modo que se tornou possível comparar escolas localizadas em regiões centrais e bem estruturadas, com alunos em regiões periféricas ou afastadas do Estado.

A partir dessa medida, a Diretoria de Contas do Governador desenvolveu esta fiscalização de natureza operacional, utilizando a pesquisa de referência do campo de estudo da eficácia escolar para averiguar 1) se o indicador de efeito escola de fato ajudou a segregar escolas com características diferentes entre si; 2) quantas e quais políticas, programas e ações da SEDUC atuam no sentido de promover a eficácia escolar na rede estadual de ensino; e 3) quando possível, verificar se a execução dessas políticas obedece a uma lógica de equidade, priorizando as escolas que possuem mais vulnerabilidades. Esses foram os objetivos perseguidos por esta fiscalização.

Para atingir esse objetivo, a fiscalização coletou dados sobre as escolas, analisando-as em grupos segundo o seu perfil socioeconômico — de modo a averiguar a equidade das políticas educacionais — e segundo o seu perfil de eficácia — de modo a averiguar quais seriam as características das escolas categorizadas como eficazes e das escolas categorizadas como não eficazes. Os dados sobre a rede estadual foram analisados segundo blocos temáticos, em torno de características apontadas pela literatura em eficácia escolar como as mais comuns em escolas eficazes: o perfil de liderança dos gestores escolares; um planejamento e uma organização escolares voltadas ao atingimento de metas e resultados bem estabelecidos, com enfoque acadêmico; a construção de um clima escolar positivo e harmonioso; e a provisão de infraestrutura física mínima para suportar o funcionamento de processos escolares de qualidade.

Quanto ao planejamento focado em resultados acadêmicos, a equipe efetuou uma análise da elaboração do Método de Melhoria de Resultados (MMR) em uma amostra de 50 escolas de todos os perfis de eficácia e de nível socioeconômico. Sobre a segunda etapa de elaboração do MMR — o desmembramento das causas das defasagens de aprendizado dos alunos até uma causa raiz —, os testes empreendidos pela fiscalização indicaram que, nas escolas eficazes, em média, 64,9% das causas raiz apresentaram um desmembramento com consistência lógica total, contra 46,5% das escolas não eficazes. O desdobramento insuficiente (entendido como aquele de apenas um nível) ocorreu em 10,3% das causas raiz de escolas ineficazes, tendo sido verificado em apenas 5,16% das escolas eficazes. Também foi observado que as escolas eficazes tendem a concentrar as causas para a defasagem de seus alunos com maior frequência em motivos acadêmicos (53,3%) ou administrativos (3,02%) do que escolas ineficazes (40,5% e 1,3%, respectivamente), e menos no processo de aprendizagem dos alunos (26,3%), no processo de ensino dos professores (11,3%) e na família e

comunidade (6,1%) do que as ineficazes (31,5%; 16,0% e 10,8%, respectivamente).

Também foi constatado que escolas que atendem alunos com um nível socioeconômico menos favorável são ligeiramente menos propensas a trabalhar o encadeamento lógico dessas causas — a mesma análise para o recorte do Indicador de Nível Socioeconômico (INSE) produziu um resultado de 59,9% para escolas que atendem alunos mais favorecidos contra 53,5% nas escolas que atendem alunos mais desfavorecidos. Esse padrão se repete nos tipos de ações propostas para lidar com as causas raiz identificadas.

As entrevistas com as escolas puderam ilustrar à fiscalização que a maior parte dos Diretores reconhece a utilidade do MMR, e alguns já utilizavam um planejamento baseado em indicadores de desempenho. Nove diretores (as) dos 14 entrevistados relataram resistências iniciais da equipe escolar à elaboração do planejamento nesses moldes.

O Programa de Ensino Integral possui uma interface grande com a investigação sobre eficácia escolar por constituir uma proposta pedagógica distinta dentro da rede estadual de ensino: além da jornada integral para os estudantes, seus componentes curriculares diversificados se propõem a trabalhar outros aspectos relevantes para a construção de escolas eficazes, como a motivação dos estudantes, os laços afetivos na escola e o protagonismo juvenil. Assim, a fiscalização pôde demonstrar que as escolas do PEI são, de fato, eficazes com maior frequência do que as escolas regulares da rede estadual. Também pôde traçar uma linha do tempo do Programa, evidenciando o quanto o PEI vinha sendo implementado sem um cuidado com a equidade até 2018, privilegiando escolas cujos alunos possuíam melhor situação socioeconômica. A expansão a partir de 2019, que ampliou o número de alunos atendidos pelo Programa em 8 vezes, pôde corrigir essa falha na focalização ao priorizar escolas com alunos mais vulneráveis. Por outro lado, o planejamento apresentado pela SEDUC para a continuidade da expansão do PEI até sua universalização não parece adequado, elevando os riscos de uma nova iniquidade na rede estadual de ensino ao ofertar cerca de 40% das escolas da rede com um modelo pedagógico diferenciado, e manter o restante sem acesso a essas oportunidades.

Em relação à formação continuada de docentes, a fiscalização apontou o sentido das políticas da SEDUC que, desde 2019, vem aumentando a porção da jornada dos professores que devem ser cumpridas nas Aulas de Trabalho Pedagógico Coletivo, dentro da escola. Para essas ATPCs, também foi criada uma sistemática de trabalho mais detalhada para orientar as formações dentro das escolas, havendo pautas formativas com conteúdos

elaborados e disseminados pela rede por meio da Escola de Formação e Aperfeiçoamento de Professores "Paulo Renato Costa Souza" e do Centro de Mídias da Educação de São Paulo. Além das ATPCs, a EFAPE oferece cursos de formação necessários à disseminação de técnicas próprias de novos componentes curriculares do Programa Inova Educação e do PEI.

Embora exista uma grande demanda por mais trabalho dos servidores da SEDUC, a fiscalização se deparou com reiterados relatos de indisponibilidade de docentes nas escolas em que efetuou entrevistas. A instabilidade do corpo docente tem o potencial de impactar diretamente na eficácia das escolas, pela diminuição do tempo disponível para transmitir conteúdo, pelos prejuízos ao planejamento pedagógico e pela interferência no clima escolar, ocasionando o rompimento de laços entre alunos e professores e dentro da equipe de funcionários. Os dados do Saeb apontam que, dentre os Diretores da rede que responderam o questionário, menos da metade afirmou ter havido professores suficientes para todas as disciplinas em 2019, e apenas 34% apontaram ter conseguido realizar substituições de docentes com facilidade. A própria SEDUC reconhece essa realidade, ao afirmar que os docentes faltaram, em média, 13% do ano letivo em 2018.

Se a situação ruim é generalizada, a fiscalização pôde demonstrar que ela é ainda pior nas escolas ineficazes: no recorte do IEE, enquanto nas escolas eficazes 53% dos diretores afirmaram haver professores suficientes em suas escolas, nas ineficazes esse percentual foi bem menor, somando apenas 42%. Apenas 28% afirmaram ter conseguido efetuar substituições com facilidade, contra 40% nas escolas eficazes. E no caso da assiduidade dos professores, enquanto 51% dos Diretores de escolas eficazes avaliaram positivamente esse aspecto, apenas 35% dos Diretores de escolas ineficazes o fizeram.

A SEDUC se propôs a enfrentar essa situação por meio da nova Lei Complementar nº 1.374, de 30 de março de 2022, que institui novas carreiras no Quadro de Magistério da SEDUC, com a proposta de paulatinamente substituir as carreiras docentes e de suporte pedagógico atuais por novas carreiras remuneradas via subsídio e adicionais fixos de acordo com sua forma e local de atuação, além de uma lógica distinta de evolução funcional. A remuneração inicial das novas carreiras também é mais atraente. Faz-se necessário, no entanto, acompanhar ativamente a implementação dessas novas carreiras ao longo do tempo, de modo a averiguar se, de fato, serão mais efetivas em reter o quadro do magistério no médio e longo prazos, tanto pela manutenção de novos ingressantes quanto pela retenção do quadro atual em exercício.

A respeito do clima escolar, a fiscalização pôde demonstrar, a partir de dados do Saeb 2019, que escolas eficazes e não eficazes possuem diferenças em relação à qualidade de suas relações dentro da comunidade escolar. Enquanto apenas 6,8% dos professores de escolas eficazes discordam que os alunos sejam respeitosos com os professores, esse número chega a 13,5% dos professores de escolas ineficazes. O respeito dos alunos aos acordos estabelecidos em sala de aula é avaliado negativamente por 18,1% dos professores de escolas eficazes e 30,4% dos professores de escolas não eficazes. Enquanto 93% dos professores de escolas eficazes nunca foram ameaçados por um aluno, um percentual menor de 87,5% dos professores de escolas não eficazes afirma nunca ter passado por essa situação. Diretores corroboram essa informação: em escolas eficazes, 63% afirmam nunca ter havido ameaça de alunos a profissionais da escola, ao passo que em escolas não eficazes, apenas 45% fazem essa afirmação. Dados do Saresp 2019 também confirma essa diferença na qualidade de relações entre escolas eficazes e ineficazes.

Outra diferença clara entre escolas eficazes e não eficazes ocorre no consumo de drogas pelos alunos: enquanto nas escolas eficazes 51% do Diretores e 70,6% dos professores nunca perceberam alunos frequentando a escola sob o uso de drogas ilícitas, em escolas ineficazes esse percentual é de 38% e 60,9%, respectivamente. O tráfico também é percebido por 23% dos Diretores de escolas eficazes, contra 36% dos Diretores de escolas não eficazes. Na média das escolas estaduais, de maneira geral, os números do Saeb 2019 apontam para uma situação ruim na rede estadual no que se refere ao consumo de drogas, e essa é a única dimensão em que, além das discrepâncias verificadas no recorte do IEE, também se verificam discrepâncias mais significativas pelo nível socioeconômico dos alunos: também há uma diferença (de 7 pp.) entre escolas que atendem alunos mais vulneráveis — onde esses casos são reportados com maior frequência por Diretores — e escolas que atendem alunos de nível socioeconômico mais confortável.

Dados da Plataforma Conviva, sistema interno da SEDUC para o registro de ocorrências escolares, confirmam as discrepâncias observadas no Saeb 2019 entre escolas eficazes e ineficazes, embora o comportamento das escolas do tipo controle seja inconsistente nesse comparativo, e os dados da Pesquisa de Clima Relacional efetuada pela SEDUC junto aos alunos, professores e gestores da rede em 2019 produziu dados consistentes entre escolas dos três tipos de perfis de eficácia analisados, mas com diferenças menos marcadas. Novamente, escolas eficazes possuem menos situações de conflitos entre alunos e professores, entre alunos entre si e menos situações de uso de drogas por alunos. A pesquisa também acrescentou perguntas sobre a

qualidade da comunicação (professores e diretores escutam o que os alunos têm a dizer) e sobre a boa vontade em resolver problemas, dois aspectos que possuem avaliações melhores em escolas eficazes.

Para tratar dessa questão, a SEDUC possui diversas linhas de ação, exploradas pela fiscalização. O Programa Conviva foi desenhado com o intuito de formar os servidores da Pasta sobre como lidar com situações referentes à saúde mental de si mesmos e dos alunos, e trabalhar o acolhimento nas escolas, havendo uma preocupação adicional a essa questão por conta do regresso dos alunos e equipes escolares ao ensino presencial. Também há uma vertente específica de difusão do Programa por meio de profissionais destacados especialmente para o trabalho do clima escolar das escolas, na dimensão da formação — caso dos Professores Coordenadores de Núcleo Pedagógico de Convivência, lotados nas Diretorias de Ensino — e na dimensão da orientação de convivência dentro das escolas — caso dos Professores Orientadores de Convivência. A fiscalização apurou que, ainda que a distribuição deles de fato obedeça a uma lógica de equidade, o número de POCs vem caindo na rede estadual desde 2018, e que apenas 1/3 das Diretorias de Ensino conta com PCNPs de Convivência em número adequado.

A fiscalização também analisou o funcionamento do Psicólogos da Educação, contrato da SEDUC para que psicólogos atendam, de forma remota, as comunidades escolares de forma a ajudá-las a construir um plano próprio de melhoria da conivência. Os dados evidenciados pela fiscalização demonstraram que, ainda que os atendimentos tenham sido crescentes da contratação do serviço até o mês de novembro de 2021 e a avaliação dos serviços seja boa, a porção máxima mensal de escolas que utilizam a plataforma foi de 45% da rede. As entrevistas com Diretores de Escola sugerem que alguns problemas — em especial o desligamento de profissionais da plataforma (exigindo o reinício dos trabalhos com substitutos) —, podem estar prejudicando a motivação das escolas para a adesão à ferramenta.

Além do Conviva e do Psicólogos da Educação, a SEDUC tem abordado a dimensão do clima escolar por meio de componentes curriculares que suscitam e trabalham aspectos socioemocionais dos alunos e suas relações com os docentes. O PEI introduziu componentes inspirados na Pedagogia da Presença, como o Projeto de Vida e o Protagonismo Juvenil, buscando levar os alunos à reflexão sobre seus objetivos e motivações para o futuro, além de aproximar a equipe escolar da realidade do corpo discente, estreitando laços entre eles. O Inova Educação generalizou para a rede alguns desses componentes do PEI, como o Projeto de Vida e as disciplinas eletivas, que trabalham também o protagonismo dos alunos. Além disso, dentro mesmo dos componentes curriculares na Base Nacional Comum Curricular, a SEDUC

vem trabalhando as competências socioemocionais dos alunos, formando professores em ATPCs para que essa abordagem seja intencional e tecnicamente orientada.

Em relação à infraestrutura física das escolas, a análise dos dados do Saresp 2019 traz resultados relevantes para confirmar as diferenças entre escolas eficazes e não eficazes — ainda que as avaliações positivas não superem muito 50% dos respondentes na média geral, alunos e pais de escolas eficazes avaliam melhor as instalações das escolas. Salas de aula, por exemplo, são mais bem avaliadas por alunos e seus pais em escolas eficazes (49% e 53%, respectivamente) do que em escolas ineficazes (41% e 45%, respectivamente). Uma análise da Audesp com dados do Saresp e também do Saeb 2019 confirmou que, das 10 variáveis disponíveis mais relevantes para explicar os valores do indicador de efeito escola calculados para a rede estadual, 5 delas se referem a infraestrutura física, reproduzindo, no Estado de São Paulo, os resultados de estudos sobre eficácia escolar em países subdesenvolvidos. A fiscalização pôde demonstrar que os recursos por aluno investidos pela SEDUC em obras e reformas é menor nas escolas ineficazes do que nas eficazes, sendo inclusive menor nas escolas mais vulneráveis do que nas escolas que atendem alunos menos vulneráveis.

O PDDE Paulista, executado a partir de 2020 nas escolas, possui um componente de vulnerabilidade para o cálculo dos repasses por escola, e por isso, ao contrário dos recursos de obras e reformas, que são executados centralizadamente, seguem uma lógica de equidade. As entrevistas com Diretores puderam evidenciar a aprovação unânime do Programa e os relatos de melhora na manutenção das escolas, apesar da persistência de problemas estruturais que requerem serviços de engenharia para sua resolução. Foi constatado pela fiscalização o risco de que recursos do PDDE estejam sendo gastos, em alguns casos, em reparos emergenciais causados por patologias construtivas deixadas sem resolução pela SEDUC, o que prejudica a efetividade do PDDE Paulista. Posto que os dados da realidade da infraestrutura física foram coletados antes da execução do PDDE Paulista, faz-se necessária nova avaliação sobre os impactos que esse programa pode ter ocasionado sobre esse aspecto da rede estadual de ensino.

Sobre a formação de lideranças escolares na SEDUC, a fiscalização avaliou que a admissão de Diretores de Escola proporciona um momento para o desenvolvimento das competências e habilidades associadas a lideranças eficazes por meio do curso de formação de Diretores ingressantes, etapa obrigatório do estágio probatório dos diretores concursados. A fiscalização também apurou, no entanto, que essa formação alcança, atualmente, apenas 1/3 dos Diretores em exercício, correspondendo aos

Diretores ingressantes no último concurso de 2017. Os demais Diretores em exercício são Professores designados para a função (46,7%), que não recebem formação quando assumem o exercício da função de Direção; ou são Diretores admitidos em concursos anteriores a 2017, que não passaram pela mesma formação, nem a eles foi exigida ou estendida essa formação.

As conclusões gerais da fiscalização, em vista de seus objetivos e em decorrência de todas as análises efetuadas sobre as evidências coletadas, é de que o indicador de efeito escola apresentado pela Audesp de fato é capaz de segregar escolas com características distintas quanto aos seus fatores escolares, mostrando-se interessante seu uso para a seleção de amostras para a fiscalização.

A segunda conclusão é a de que a SEDUC possui políticas voltadas à promoção da eficácia escolar abordando todos os principais resultados coletados pela academia sobre fatores relevantes em escolas eficazes. Tais políticas, no entanto, são prejudicadas pela indisponibilidade de servidores do Quadro do Magistério, que impossibilitam a adequada execução dessas políticas, e pela precariedade da infraestrutura física das escolas, que não oferece ambiente adequado para o desenvolvimento dos processos escolares desencadeados por essas políticas de promoção da eficácia escolar. Dada a execução do PDDE Paulista a partir de 2020, é necessária uma nova fiscalização sobre os impactos desse programa nessa realidade desde então.

Por fim, na análise da equidade na execução dessas políticas que atuam no sentido da eficácia escolar, a fiscalização pôde demonstrar que, apesar de tradicionalmente pautada pela igualdade formal na execução das políticas educacionais — tendo até executado políticas com iniquidade, no caso da implementação do PEI até 2018 ou da distribuição de recursos para obras e reformas —, a SEDUC vem incluindo, nos últimos anos, a equidade socioeconômica como um parâmetro explícito de distribuição de recursos entre as unidades escolares, materializadas na expansão do PEI a partir de 2019, no PDDE Paulista e na distribuição de recursos do Programa Conviva. A fiscalização alerta, no entanto, para a possibilidade de se instalar, na rede estadual, uma nova grande iniquidade por meio da inacabada expansão do PEI em direção à universalização: a SEDUC não apresentou um planejamento adequado para essa expansão, evidenciando riscos de que a expansão não ocorra e se mantenha uma desigualdade de oportunidades educacionais entre alunos do PEI — hoje cerca de 1/3 da rede — e alunos das escolas regulares.

LISTA DE SIGLAS

AAP - Avaliação de Aprendizagem em Processo

ALE - Adicional por Local de Exercício

ATPC - Aulas de Trabalho Pedagógico Coletivo

ATPL - Aulas de Trabalho Pedagógico em Local de Livre Escolha

AUDESP - Divisão de Auditoria Eletrônica

BNCC - Base Nacional Curricular Comum

CISE - Coordenadoria de Infraestrutura e Serviços Escolares

DCG - Diretoria de Contas do Governador

DE - Diretorias de Ensino

EFAPE - Escola de Formação e Aperfeiçoamento dos Professores do estado de São Paulo "Paulo Renato Costa Souza"

EJA - Educação de Jovens e Adultos

Encceja - Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos

FDE - Fundação para o Desenvolvimento da Educação

IDESP - Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo

Iede - Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educaciona

IEE - Indicador de Efeito Escola

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INSE - Indicador de Nível Socioeconômico

IPVS - Índice Paulista de Vulnerabilidade Social

IRB - Instituto Rui Barbosa

MEC - Ministério da Educação

MHL - modelos hierárquicos multiníveis

MMR - Método de Melhoria de Resultados

PCNP - Professor Coordenador do Núcleo Pedagógico

PEI - Programa de Ensino Integral

PISA - Programme for International Student Assessment

POC - Professor Orientador de Convivência

RMSP - Região Metropolitana de São Paulo

Saeb - Sistema de Avaliação do Ensino Básico

SARESP - Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo

SEADE - Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados

SED - Secretaria Escolar Digital

SEDUC - Secretaria da Educação do Estado de São Paulo

TCE-SP - Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

TPE - Todos pela Educação

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 2128
1.1 Identificação Simplificada do Objeto e Objetivo de Fiscalização 2128
1.2 Antecedentes 2128
1.3 Escopo da Fiscalização 2131
1.4 Metodologia 2132
1.4.1 Planejamento 2132
1.4.2 Seleção 2133
1.4.3 Execução 2134
2 VISÃO GERAL 2139
2.1 Indicador de efeito-escola e seus usos 2142
2.2 Indicador de efeito-escola na rede estadual de ensino de São Paulo 2144
3 ACHADOS DE FISCALIZAÇÃO 2147
3.1 Gestão Pedagógica 2152
3.1.1 Escolas ineficazes são menos criteriosas na elaboração do planejamento pedagógico no âmbito do Método de Melhoria de Resultados 2158
3.1.2 Escolas regulares possuem menor probabilidade de serem eficazes do que as escolas do Programa de Ensino Integral ... 2168
3.1.3 O Programa de Ensino Integral não conta com um planejamento adequado para a continuidade de sua expansão 2178
3.1.4 Formação continuada dentro da rede 2183
3.1.5 A indisponibilidade de professores prejudica a execução de políticas de promoção da eficácia escolar 2193
3.2 Clima escolar 2202
3.2.1 Escolas ineficazes possuem mais conflitos entre alunos e entre alunos e funcionários, além de maior exposição ao tráfico e consumo de drogas 2204
3.2.2 O Programa CONVIVA carece de servidores para atuação 2225
3.2.3 Psicólogos da Educação possui ainda baixa adesão da rede . 2230

3.2.4 Projeto de Vida e competências socioemocionais 2236
3.2.5 Formação de professores em habilidades socioemocionais 2241
3.3 Infraestrutura física 2243
3.3.1 Escolas ineficazes recebem menor investimento em obras e reformas executadas de forma centralizada 2247
3.3.2 Apesar do PDDE Paulista contribuir para a manutenção tempestiva das escolas, as entrevistas sugerem que persistem problemas na infraestrutura física nas escolas 2252
3.4 Diretores de Escola e liderança eficaz 2258
3.4.1 A maior parte dos Diretores de Escola em exercício não teve acesso a formação específica para exercer suas funções..... 2260
CONCLUSÃO..... 2269
PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO..... 2277
APÊNDICE
.....227
9
REFERÊNCIAS..... 2282
LISTA DE ANEXOS 2284

1 INTRODUÇÃO

1.1 IDENTIFICAÇÃO SIMPLIFICADA DO OBJETO E OBJETIVO DE FISCALIZAÇÃO

Esta fiscalização tem como objeto as políticas de promoção da eficácia escolar na rede estadual de ensino e a equidade em sua execução, medidas a partir de um indicador de efeito-escola.

A promoção e manutenção de escolas eficazes — entendidas como aquelas que conseguem "*um desenvolvimento integral de todos os seus alunos, em grupos e individualmente, maior do que o esperado, levando-se em conta seu rendimento prévio, além da situação social, econômica e cultural das famílias*"[1] — é crucial para que as oportunidades educacionais, fortemente correlacionadas às desigualdades socioeconômicas, estejam disponíveis a todos.

Equidade na educação significa que alunos advindos de contextos socioeconômicos desfavoráveis possuem as mesmas oportunidades educacionais que seus pares advindos de situações econômicas melhores, permitindo a mobilidade social ao longo das gerações[2].

O objetivo desta fiscalização, portanto, é verificar a existência e o funcionamento de políticas de promoção da eficácia escolar e os mecanismos de gestão na SEDUC que possam promover a equidade na rede estadual de ensino.

1.2 ANTECEDENTES

A Diretoria de Contas do Governador (DCG) realiza, anualmente, fiscalizações operacionais abordando os mais variados temas dentro do campo da Educação, abrangendo tanto análises sobre a infraestrutura e os serviços de apoio (como o estado físico das unidades escolares[3] e o transporte

---

[1] **Murillo, Francisco Javier**. 2003. Um panorama da pesquisa ibero-americana sobre a eficácia escolar. REICE – Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidade, Eficacia y Cambio em Educación, [S.l], v. 1, n. 1, 2003. In: Brooke, Nigel, Soares, José Francisco e (Orgs.). 2008. Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias. [trad.] Cleusa Aguiar Brooke, Viamundi Idiomas e Traduções e Rômulo Monte-Alto. Belo Horizonte : UFMG, 2008. p. 552. 978-85-7041-652-0. PP. 466-481.

[2] OECD (2018), Equity in Education: Breaking Down Barriers to Social Mobility, PISA, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264073234-en.

[3] TCA 2487/026/2018, anexo ao TC 006453.989.18-8; e TC 010699.989.20-8

escolar[4]), quanto sobre a qualidade do ensino e a proposta pedagógica da rede (como a evolução do IDESP[5] e o programa de ensino integral[6]).

No âmbito das Contas do Governador de 2020[7], também foi elaborado por esta DCG o "Estudo sobre os indicadores da educação na rede pública estadual de São Paulo"[8], o qual apurou uma elevada disparidade entre o desempenho — medido pelo Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP) — aferido nas escolas das Diretorias de Ensino (DE) da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e o desempenho aferido nas escolas das Diretorias de Ensino do Interior do Estado. No último quartil de desempenho do IDESP, era predominante a presença de escolas pertencentes às DEs da RMSP, enquanto no primeiro quartil de desempenho, essas escolas praticamente não apareciam. Ao contrário, as escolas do Interior predominavam no primeiro quartil de desempenho, e eram mais raras na faixa de menor IDESP. Essa característica foi consistente para todos os ciclos de escolarização — Anos Iniciais e Anos Finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio. Essa constatação indicou a existência de desigualdades na qualidade da educação da rede estadual de São Paulo e — embora esse não fosse o foco da investigação — não se encontrou, naquela oportunidade, política específica da SEDUC para abordar essa problemática e garantir a equidade na rede.

Ainda no âmbito das Contas de 2020, também foi elaborada fiscalização no tema da Educação voltada especificamente ao tratamento do prejuízo causado pela pandemia de Covid-19. Essa fiscalização abordou o fornecimento de alimentação aos alunos vulneráveis privados da merenda e a execução do ensino a distância e os preparativos para o retorno às aulas presenciais[9]. Nesse relatório, foi constatado que, no ano letivo de 2020, 50,29% dos alunos da rede estadual de ensino jamais acessaram a plataforma "Centro de Mídias de São Paulo", criada para administrar o ensino a distância; que as visualizações de aulas em redes sociais (de acesso livre, sem identificação do usuário), despencaram a partir de junho; que um grande percentual de alunos não teve notas registradas em pelo menos um bimestre,

---

[4] TC 010706.989.20-9.

[5] TC 005759.989.21-3, evento 9.

[6] TCA 17941/026/15, anexo ao TC 3554/026/15.

[7] TC 005866.989.20-5.

[8] TC 005759.989.21-3, evento 9.

[9] TC 017124.989.20-3, evento 94.

sendo 32,3% para a disciplina de Matemática e 29,2% para a de Língua Portuguesa, percentuais que sugerem risco de evasão e abandono escolar.

De fato, os impactos da pandemia sobre o alunado são antecipados por diversos estudos e considerados alarmantes. Balanço anual do Todos pela Educação (TPE) para o ano letivo de 2020 aponta que os prejuízos à educação incluem perdas significativas de aprendizagem, com estimativa de um retrocesso de 4 anos de evolução do Saeb; prejuízos ao desenvolvimento infantil, aumento da evasão e redução de escolaridade, com expectativa de um aluno concluir o Ensino Médio reduzida em 23%; e, por fim, quedas no rendimento futuro, na produtividade e no PIB[10]. Além disso, o Balanço aponta que esses efeitos são mais severos para os alunos mais vulneráveis:

> **Apesar dos esforços das redes públicas estaduais e municipais para a oferta do ensino remoto, os desafios e os prejuízos à aprendizagem de crianças e adolescentes têm sido imensos.** Dentre os desafios do ensino remoto, estão os diferentes níveis de suporte familiar no processo de ensino-aprendizagem, a falta de acesso a equipamentos e internet para acompanhar as aulas remotas (61% dos domicílios brasileiros não possuem computador e 28% não possuem acesso à internet), a menor autonomia das crianças mais novas para acompanhar as atividades não presenciais, principalmente na Educação Infantil e nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, e as fragilidades dos sistemas de ensino e dos professores para sua implementação. Em maio de 2020, 83,4% dos professores afirmaram que se sentiam nada ou pouco preparados para ensinar de forma remota, conforme pesquisa realizada pelo Instituto Península (2020).
>
> A suspensão das aulas presenciais traz prejuízos enormes à aprendizagem e ao desenvolvimento de crianças e adolescentes, sobretudo daqueles em situação de pobreza e vulnerabilidade. Os impactos na aprendizagem, embora não sejam fáceis de mensurar, são apontados em alguns estudos. Cooper (2003), Alexander et al. (2007), Kim & Quinn (2013) e Atteberry & McEachin (2016) trazem lições do passado que demonstram que longos períodos sem aulas ou atividades pedagógicas prejudicam a aprendizagem, especialmente de estudantes mais vulneráveis.
>
> (...)
>
> **Um ponto comum a todos os estudos mencionados acima é o aumento das desigualdades educacionais**, dado que os estudantes em situação de vulnerabilidade serão os mais afetados. No Brasil, a desigualdade educacional, que já era muito grande, foi ampliada com a pandemia. **(Todos pela Educação, 2021 pp. 23, 25) (*grifos no orignal*)**

---

[10] **Todos pela Educação. 2021.** *2º Relatório Anual de acompanhamento do Educação Já!* s.l. : Todos pela Educação, 2021. Página 27. Disponível em < 2o-Relatorio-Anual-de-Acompanhamento-do-Educacao-Ja_final.pdf (todospelaeducacao.org.br)>. Acesso em 29/07/2021.

Em face desse cenário preocupante e dos achados de fiscalizações recentes, para o ano de 2021, esta Diretoria não apenas se volta ao tema do planejamento da recuperação do aprendizado[11] dos alunos da rede estadual sob responsabilidade da SEDUC, como também se dedica ao objeto da presente fiscalização: a eficácia escolar na rede estadual paulista, que considera a dimensão não do desempenho bruto, mas da qualidade com equidade. Assim, a análise da rede sob o prisma do indicador de efeito-escola e a verificação da capacidade da Secretaria Estadual da Educação de estruturar e levar a cabo políticas voltadas à equidade são avaliações que contêm — em todas as épocas, mas nesta em caráter de urgência — um potencial interessante de achados e propostas de encaminhamento úteis para a gestão pública paulista.

1.3 Escopo da Fiscalização

A fiscalização tem como escopo a rede estadual de ensino da Educação Básica abrangida pelo Sistema de Avaliação do Ensino Básico (Saeb) e sob a responsabilidade da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (SEDUC). Foram analisados os aspectos da eficácia escolar e da equidade da rede sob a ótica socioeconômica. Dessa forma, a análise não engloba os recortes de equidade relacionados a gênero, raça ou etnia, nem contempla as redes específicas do ensino técnico a cargo do Centro Paula Souza, nem a Educação de Jovens e Adultos (EJA), cuja avaliação ocorre por meio de outro sistema de avaliação — o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja). As classes de ensino especiais inseridas em Penitenciárias, unidades de medidas socioeducativas e hospitalares também não foram incluídas no escopo do trabalho.

O escopo temporal da fiscalização ocorreu de acordo com os dados disponíveis, tendo como base os resultados do Saeb de 2019 e, como objetivo, a execução de políticas relacionadas à eficácia escolar até 2021.

O escopo da fiscalização é amplo, abarcando boa parte das ações empreendidas pela SEDUC. Por isso, o aprofundamento absoluto em cada programa e ação é inviável e inadequado ao propósito da fiscalização, cujos objetivos são mais aderentes à produção de um panorama da política educacional do Estado sob a perspectiva da eficácia escolar e da equidade, permitindo uma avaliação de conjunto.

---

[11] TC 002726.989.21-3.

1.4 METODOLOGIA

As linhas gerais da fiscalização consistem na investigação das políticas da SEDUC capazes de elevar a eficácia nas escolas da rede estadual, com a perspectiva da equidade como objetivo último. Para tanto, a cada política avaliada, serão feitos recortes de escolas em grupos a partir do Indicador de Nível Socioeconômico (INSE) — calculado pela SEDUC para cada escola da rede em 2018 — e do Indicador de Efeito Escola (IEE) calculado pela Divisão de Auditoria Eletrônica - AUDESP do TCE-SP, de modo a aferir o quanto o IEE é capaz de diferenciar as escolas pelas características avaliadas e o quanto a SEDUC consegue distribuir a execução das políticas de acordo com a vulnerabilidade de seus alunos.

1.4.1 Planejamento

O planejamento da fiscalização repousou em busca por referências bibliográficas sobre o tema da eficácia escolar e da equidade na educação, absorvendo os conceitos e práticas reconhecidos atualmente na literatura. Com esse material foi possível identificar o significado e a importância desses aspectos para o atingimento das metas nacionais e estaduais de educação, bem como identificar as limitações que tais conceitos impõem aos achados de fiscalização.

Também por meio da literatura especializada no tema — referida ao final do trabalho — foram levantadas as práticas e processos das escolas que são frequentemente apontados como fatores de eficácia escolar. Esses parâmetros foram utilizados para selecionar quais políticas da SEDUC deveriam ser avaliadas e, principalmente, sob que perspectiva, de modo a subsidiar os instrumentos de coleta de informações junto à SEDUC. As políticas selecionadas foram segregadas em blocos de análise para organizar a fiscalização e o presente Relatório: a liderança escolar; a gestão pedagógica; o clima escolar; e a infraestrutura física das escolas. Com base nesses blocos, a fiscalização passou a levantar dados da rede estadual que permitissem um diagnóstico da situação e dados de execução das políticas públicas associadas a cada um desses blocos.

1.4.2 Seleção

A seleção para esta fiscalização constituiu etapa densa e importante de elaboração, sendo realizada em parceria com a AUDESP. Com base em literatura especializada na área[12], foi elaborado por este próprio Tribunal de Contas (TCE-SP) um indicador de efeito-escola. Nesta oportunidade, o indicador foi construído especificamente para as escolas estaduais do Estado de São Paulo, e sua validação ao longo desta fiscalização poderá torná-lo útil para a seleção de outras fiscalizações no âmbito estadual e extensão para o uso em unidades escolares das redes municipais sob jurisdição do TCE-SP.

O indicador de efeito-escola busca mensurar o quanto os alunos de uma escola tiveram de ganho ou de perda, em média, no escore de proficiência, comparativamente a alunos de mesmo perfil socioeconômico. Um indicador de efeito-escola positivo indica que os alunos daquela escola, em média, alcançaram uma pontuação superior às escolas de perfil semelhante ao seu; por outro lado, um valor negativo indica que, em média, outras escolas de perfil semelhante de alunado alcançaram resultados melhores. Consequentemente, a média geral do indicador para a população de escolas analisada é, por construção, zero.

A metodologia para a construção do indicador de efeito-escola pela AUDESP encontra-se detalhada no Anexo A do TC 022692.989.21-3. Partindo da literatura de referência, a área técnica da Divisão agregou novas variáveis ao modelo original e novas técnicas de aprendizado de máquina para a seleção de variáveis, de modo a fornecer um modelo estatístico mais robusto para a estimação do indicador. Para caracterizar as comunidades escolares, foram utilizados os dados de desempenho para o Sistema de Avaliação do Ensino Básico (Saeb) de 2019[13]. Além dos próprios dados de proficiência e de contexto do Saeb 2019, foram agregados ao modelo dados do Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP), do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) e dados de perfil socioeconômico produzidos pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE).

---

[12] **Gremaud, Amaury Patrick, Felício, Fabiana de e Biondi, Roberta Loboda. 2007.** Indicador de efeito escola: uma metodologia para a identificação dos sucessos escolares a partir dos dados da Prova Brasil. *Série Documental. Textos para Discussão*. Brasília : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

[13] Disponíveis em <Saeb — Inep (www.gov.br)>. Acesso em 16/02/2022.

As análises sobre as escolas repousaram sobre todas as 4.703 escolas com notas do Saeb 2019 divulgadas e que, portanto, tiveram seu IEE calculado. Para os recortes de INSE[14], quando possível, todas as 5.127 escolas com INSE calculado pela SEDUC em 2018 foram incluídas. E, para cada caso, o número de escolas incluídas variaram conforme a disponibilidade dos dados dos temas específicos.

Para a análise do Método de Melhoria de Resultados (MMR) — que envolveu uma extensa análise documental de planos de melhoria de cada escola individualmente — foi selecionada uma amostra de 50 escolas, buscando reproduzir nela as mesmas características da população de escolas com IEE calculado quanto ao número de etapas de ensino ofertadas; à região do Estado; ao local (se rural ou urbana); ao porte do município; à adesão ao Programa de Ensino Integral (PEI) ou não. Foram, no entanto, selecionados números mais elevados de escolas eficazes (20) e ineficazes (20) do que de controle (10), e apenas escolas de INSE elevado ou baixo, conforme descrição no item seguinte, de modo a tornar mais evidentes as diferenças entre elas. Outro cuidado tomado foi a busca por incluir apenas escolas cujos Diretores tivessem assumido sua direção até o início de 2019, uma vez que essa amostra seria utilizada para selecionar as entrevistas, e um aspecto útil para esse procedimento de auditoria seria obter as impressões dos diretores que efetivamente produziram os resultados apurados no Saeb 2019, base do IEE.

1.4.3 Execução

A execução da fiscalização ocorreu ao longo do ano de 2021, perpassado por um abrandamento e por um subsequente recrudescimento da pandemia de Covid-19. As aulas presenciais foram retomadas na rede estadual de ensino de forma híbrida em 02/08/2021 e de forma integral e obrigatória em 18/10/2021. A pandemia como um todo e o calendário escolar em si trouxeram algumas dificuldades à fiscalização.

As restrições sanitárias impediram as inspeções *in loco*, e o funcionamento das escolas, absolutamente atípico, impossibilitou testes de observação, comumente empreendidos em estudos sobre características de escolas eficazes. Dessa maneira, o objetivo de explorar o quanto o IEE é capaz

[14] Tabela de dados disponível em <Índice de Nível Socioeconômico (INSE) por escola | Dados Abertos da Educação (educacao.sp.gov.br)>. Acesso em 26/03/2022.

de diferenciar as escolas umas das outras repousou em duas técnicas remotas: a análise de dados e a entrevista por videoconferência.

A investigação quanto à execução das políticas da SEDUC que contribuem para a eficácia escolar também foi impactada pela pandemia, não apenas pelos impedimentos sanitários e operacionais do trabalho *in loco*, mas também pela disrupção dos planos delineados pelos governos em toda parte. Muitas das iniciativas planejadas perderam seu sentido, de forma transitória ou permanente, e isso ocorreu de forma generalizada no campo de políticas públicas educacionais. Dessa forma, programas tiveram suas execuções sobrestadas ou tiveram que ser reorganizados, e outras demandas surgiram com maior premência. Os principais efeitos disso para a execução da fiscalização, repousaram, por um lado, na dificuldade em se julgar corretamente a não execução de medidas planejadas; e, por outro, na dificuldade em se propor recomendações, dadas as incertezas quanto ao que se tornará mais urgente ou prioritário quando os alunos regressarem às escolas de forma integral e os novos dados sobre desempenho e contexto socioeconômico puderem ser coletados — reorientando, inevitavelmente, os rumos das políticas públicas.

Feito esse comentário, as técnicas aplicadas para avaliar a execução das políticas relacionadas à promoção de eficácia escolar da SEDUC repousaram em também em análises de dados e entrevistas, com o acréscimo da análise documental do material obtido por meio de Requisições de Documentos e Informações. Para o levantamento de dados específicos e informações de execução, foram enviadas três Requisições de Documentos e Informações DCG-4, de números 80/2021, 83/2021 e 02/2022, disponíveis nos Anexos B, C e D, respectivamente, além de um pedido adicional de esclarecimento via correio eletrônico, disponível no Anexo E, todos do TC 022692.989.21-3.

Além dos dados e das informações obtidas por meio das requisições, foram utilizados os bancos de dados públicos da educação para o levantamento de outras informações específicas de execução das políticas da SEDUC, notadamente o sítio eletrônico da Pasta e a plataforma Dados Abertos da Educação[15], além dos dados aportados ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), do Ministério da Educação

[15] Disponível em <Dados Abertos da Educação (educacao.sp.gov.br)>. Acesso em 26/03/2022.

(MEC), por meio da base de dados do Censo Escolar[16] e do Saeb[17]. Também foram utilizados os dados do SARESP 2019[18].

Foram realizadas entrevistas com a maior parte das Coordenadorias da SEDUC ao longo do trabalho; com as lideranças de duas Diretorias Regionais de Ensino; e com os(as) Diretores(as) de 14 escolas da rede estadual, selecionadas dentre a amostra de 50 escolas: 2 escolas para a execução de entrevistas-piloto (uma eficaz e outra não eficaz) e mais 12 escolas em etapa de execução. Das 14 escolas, 8 delas são eficazes e 6 delas são não eficazes.

A divisão AUDESP também participou da etapa de execução da fiscalização por meio de análises de dados — executando modelos estatísticos para afunilar a quantidade de variáveis relevantes para explicar o efeito escola aferido pelo indicador. Essa análise se encontra no Anexo F.

O perfil de eficácia e socioeconômico das escolas precisou ser categorizado para permitir as análises da fiscalização. Considerando que o indicador de efeito escola calculado possui um desvio padrão próximo a 9 pontos nas três etapas de ensino analisadas, foram utilizados pela fiscalização os valores de -9 pontos de IEE e +9 pontos de IEE como critérios para a definição de eficácia ou ineficácia da etapa, restando àqueles indicadores entre essas bandas a categorização como 'controle', assumindo que esses não seriam estatisticamente distintos da média da distribuição (zero). Como a maioria das escolas possui mais de uma etapa de ensino e cada uma delas pode ter resultados diferentes de IEE, a fiscalização convencionou assumir como eficazes como um todo as escolas que continham ao menos 1 etapa eficaz e as demais 'controle'; também convencionou que uma escola seria categorizada como ineficaz caso contivesse uma ou mais etapas ineficazes e as restantes 'controle'. E, por fim, que o pequeno grupo de escolas que contivessem uma etapa eficaz e outra ineficaz seriam categorizadas como 'conflito', sobre as quais há dificuldades de se extrair conclusões. Essas escolas, portanto, terão seus resultados divulgados, mas não analisados.

Por fim, os recortes sobre o INSE também precisaram de uma categorização para a análise conjunta das escolas. O INSE é um indicador que varia com escala invertida de 0 a 10: quanto maior o valor do indicador, pior é o nível socioeconômico apurado. O INSE médio do Estado de São Paulo

[16] Disponível em <Resultados — Inep (www.gov.br)>. Acesso em 26/03/2022.

[17] Disponível em <Resultados — Inep (www.gov.br)>. Acesso em 26/03/2022.

[18] Disponível em <Microdados de alunos do Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP) | Dados Abertos da Educação (educacao.sp.gov.br)>. Acesso em 26/03/2022.

ponderado pelo número médio de alunos de cada escola é de 4,4. As entrevistas com Diretores de escola permitiram à fiscalização compreender que, de fato, as escolas situadas nas zonas periféricas da região metropolitana de São Paulo — realidade na qual os alunos já possuem vulnerabilidades socioeconômicas mais graves e estão expostos a situações de violência — possuem INSE a partir de 5. Escolas em regiões rurais ou mais isoladas possuem INSE ao redor de 6,5 e acima, com outros tipos de vulnerabilidades (menor exposição à violência e maior carência de bens materiais, menor acesso a bens culturais e menos perspectivas profissionais). Assim, a fiscalização optou por dividir os valores de INSE em 3 faixas distintas: INSE baixo (alunos mais favorecidos), com valores iguais ou abaixo de 3; INSE médio, com valores maiores que 3 e menores que 5; e INSE elevado, com valores iguais ou acima de 5.

Algumas análises necessitaram, também, do cálculo de um número médio de alunos — as análises dos dados da Plataforma Conviva e os dados de execução de obras e reformas — por se referirem a dados agrupados que, individualmente, poderiam abranger mais de um ano de forma não uniforme, ou seja, figurar em apenas 2 anos de um período de 4, por exemplo. Essa média foi calculada com base nos dados enviados por meio da Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 83/2021, item 10. Entre os anos letivos, há algumas escolas com grande variação de número de alunos (por exemplo, em 277 escolas a variação supera os 40% entre o ano com menos alunos e o ano com mais alunos, de um universo de 5.198 escolas), mas, no geral, a variação média entre o ano com mais alunos e o ano com menos alunos é de 16%, o que não deve impactar sobremaneira os cálculos baseados nessa média.

As limitações para a execução desta fiscalização foram muitas. Além das restrições sanitárias já elencadas e seus impactos sobre a operação ordinária de todos as atividades, também é necessário ressaltar a restrição técnica da equipe de fiscalização, que não conta com especialistas da área. A temática selecionada para a elaboração deste Relatório possui uma relação estreita com a pesquisa acadêmica, requerendo conhecimentos especializados para a manipulação de dados e informações corretamente. A forma de mitigar a fragilidade técnica da equipe foi dar uma ênfase maior na execução das políticas da SEDUC, essa, sim, a seara mais afeita às funções da Corte de Contas. Por esse motivo, a categorização das escolas estudadas como eficazes ou ineficazes, apesar de realizada, não será divulgada, de forma a não causar prejuízo às comunidades escolares envolvidas. As análises, portanto, foram realizadas para as escolas em conjunto, evitando-se estigmatizações e

rankings a partir de critérios que precisariam passar por um crivo técnico mais rigoroso para garantir a ausência de imprecisões ou arbitrariedades.

2 VISÃO GERAL

O campo de estudo de eficácia escolar remonta à década de 60 do século passado: em 1964, a promulgação da Lei dos Direitos Civis nos Estados Unidos aboliu as formas institucionalizadas de discriminação racial, étnica e de gênero que se mantinham encravadas na legislação de muitos estados ex-escravocratas do sul do país. A partir dela, finalmente, a existência de escolas segregadas para alunos brancos e não brancos passou a ser ilegal. Considerando os impactos sociais que a segregação teria causado, bem como os impactos sociais ainda por vir, o Congresso americano incluiu naquela lei a obrigatoriedade da realização de um estudo, por meio do equivalente ao Ministério da Educação, sobre a "igualdade de oportunidades educacionais" no país. Esse estudo seria a base para o diagnóstico da desigualdade na educação americana causada pela segregação racial e para o desenho de novas políticas públicas.

Assim, teve início o que se tornou o maior projeto de pesquisa em ciências sociais até então, envolvendo cerca de 570 mil alunos (e seus pais ou responsáveis), 60 mil professores e 4 mil escolas[19], que forneceram dados detalhados sobre contexto socioeconômico, formação e infraestrutura. Posteriormente conhecido como "Relatório Coleman", os resultados da pesquisa constituíram um marco no entendimento da academia sobre igualdade de oportunidades e educação. Dispondo das novas possibilidades trazidas pela ainda incipiente computação, o uso de métodos quantitativos para o tratamento de um volume enorme de dados gerou conclusões que abalaram crenças historicamente construídas pelo senso comum. O resultado trazido pelo Relatório Coleman foi a de que a escola, por si só, não é capaz de reduzir as desigualdades de desempenho (e, por conseguinte, de oportunidades) entre os alunos, e que essas desigualdades advêm do contexto socioeconômico dos estudantes. Os dados tratados mostraram que alunos de famílias menos favorecidas e/ou negras, após um ciclo completo de escolarização, apenas mantinham a distância de rendimento escolar que já possuíam, originalmente, em relação a alunos provenientes de um nível socioeconômico alto e/ou brancos. Assim, para teóricos adeptos do liberalismo, o relatório constituiu uma quebra de expectativa em relação à meritocracia como forma de ascensão social, e, para teóricos de orientação marxiana, uma desanimadora confirmação da incapacidade do modo de produção capitalista de reverter a

[19] **Mosteller, Frederick e Moyniham, Daniel P. 2008.** Um Relatório Inovador. [A. do livro] Nigel Brooke e José Francisco Soares. Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias. Belo Horizonte: UFMG, 2008. P. 35.

mera reprodução das estruturas de poder e dominação engendradas nas classes sociais.

A conclusão de que "a escola não faz diferença" foi duramente criticada e o trabalho de Coleman intensamente revisitado. Ao longo dos anos, foram identificadas falhas metodológicas capazes de refutar algumas de suas conclusões e, assim, construir todo um novo campo de pesquisa em educação: o campo de estudos da eficácia escolar. Se os resultados de Coleman não puderam ser integralmente refutados — pois que a forte influência do contexto socioeconômico dos alunos sobre seus desempenhos acadêmicos foi e segue sendo constatada em todos os estudos da área, tornando-se um corolário —, foram ao menos relativizados: a escola produz, sim, efeitos sobre o desempenho dos estudantes para além daquilo que eles carregam em suas histórias pessoais, ainda que não seja capaz de, por si só, subverter a ordem socioeconômica estabelecida em larga escala. Essa estrada foi sumarizada por Karino et al. (2017), no trecho a seguir:

> De modo a sintetizar a história de desenvolvimento da área de eficácia escolar, Reynolds et al. (2011) a divide em cinco fases. A primeira fase é marcada por um conjunto de estudos que buscam demonstrar que as escolas fazem a diferença, em oposição ao chamado relatório Coleman. Já a segunda e a terceira fases (meados da década de 1980 e início da década de 1990) são marcadas por avanços metodológicos na busca de melhor estimar o efeito-escola e pelas inúmeras tentativas de explorar as razões que explicam os diferentes efeitos entre escolas, respectivamente. A quarta fase (final da década de 1990) é o período de internacionalização do campo de pesquisa e integração de resultados. É neste período que se iniciam as primeiras pesquisas no Brasil. As primeiras iniciativas brasileiras estão relacionadas ao início das avaliações em larga escala e os primeiros estudos foram publicados no início dos anos 2000.
>
> A quinta e última fase (início dos anos 2000 e ainda corrente) inicia-se com os estudos que tentam analisar a eficácia escolar de forma dinâmica, compreendendo a educação como um conjunto de fatores que se relacionam. **(Karino, et al., 2017 pp. 102-103)**

O desenvolvimento do campo de estudos da eficácia escolar teve sua origem, portanto, na busca por igualdade de oportunidades entre alunos de condições díspares. Nesse sentido, **os indicadores de efeito-escola possuem íntima relação com o conceito de equidade, sendo a eficácia escolar um conceito relativo de desempenho**, que leva em consideração o nível socioeconômico dos alunos de uma dada escola, em contraposição à avaliação absoluta que as notas e conceitos — como o IDESP e IDEB — costumam fornecer. A preocupação com essa medida ganha uma importância adicional em países marcados por intensa desigualdade social, como o Brasil, carentes de políticas que sejam efetivas em superar as diferenças de oportunidades trazidas pelo local de nascimento, berço, cor da pele ou gênero.

> Equidade na educação significa que alunos advindos de contextos socioeconômicos desfavoráveis possuem as mesmas oportunidades educacionais que seus pares advindos de situações econômicas melhores. Esse conceito foi gerado a partir de estudos que indicam que o desempenho e o acesso a oportunidades educacionais é fortemente condicionado pela origem socioeconômica dos alunos. (OCDE, 2018)

A preocupação com a equidade na educação foi normatizada no Brasil, sendo a sua abolição abordada de forma explícita e mandatória nas diretrizes do Plano Nacional de Educação, imposto pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, artigo 2º: "*III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação*". Também a meta 7.9 desse Plano inclui a equidade como condicionante da qualidade da educação:

> META 7: Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb: 6,0 nos anos iniciais do ensino fundamental; 5,5 nos anos finais do ensino fundamental; 5,2 no ensino médio, em 2021.
>
> .....
>
> 7.9) orientar as políticas das redes e sistemas de ensino, de forma a buscar atingir as metas do Ideb, diminuindo a diferença entre as escolas com os menores índices e a média nacional, garantindo equidade da aprendizagem e reduzindo pela metade, até o último ano de vigência deste PNE, as diferenças entre as médias dos índices dos Estados, inclusive do Distrito Federal, e dos Municípios; **(Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Plano Nacional de Educação)**

Por fim,

> Expresso de maneira simples, a linha de pesquisa em eficácia escolar está formada pelos estudos empíricos que buscam, por um lado, conhecer a capacidade que têm as escolas de influir no desenvolvimento dos alunos e, por outro, conhecer o que faz com que uma escola seja eficaz.
>
> (...)
>
> Um elemento fundamental nessa ideia é o conceito que se tem de eficácia escolar. Atualmente, entende-se que uma escola é eficaz se consegue um desenvolvimento integral de todos os seus alunos, em grupos e individualmente, maior do que o esperado, levando-se em conta seu rendimento prévio, além da situação social, econômica e cultural das famílias. (Murillo, 2008 p. 466)

2.1 INDICADOR DE EFEITO-ESCOLA E SEUS USOS

O indicador de efeito-escola utilizado como base pela AUDESP para reprodução e utilizado nesta fiscalização foi definido pelos seus autores da seguinte maneira:

> Nesse contexto, o Indicador de Efeito Escola (IEE) representa uma inovação e um expressivo avanço como instrumento de análise do valor agregado pelas unidades escolares a seus alunos. O indicador permite identificar escolas que se destacaram positivamente da média, considerando as diferenças do perfil socioeconômico dos estudantes e as características da região onde elas se localizam. Dessa forma, ele abre inúmeras oportunidades para a realização de pesquisas sobre o ambiente de aprendizagem, incluindo boas práticas e processos eficazes, que expliquem as razões pelas quais determinadas escolas se diferenciam de outras operando em condições semelhantes. (Gremaud, et al., 2007 p. 7)

Após as melhorias metodológicas descritas na seção 1.4.2 e no Anexo A, as médias previstas no modelo estatístico para cada escola foram comparadas com as médias observadas, de modo a se calcular a diferença: esse é o indicador de efeito-escola — a porção da média observada das escolas que não pode ser explicada pela condição socioeconômica dos seus alunos ou de sua região. Esse efeito-escola pode ser significativamente positivo, no caso das escolas que promovem uma proficiência maior do que seria esperado em seus alunos, ou seja, são eficazes; significativamente negativo, indicando escolas que não seriam capazes de realizar o potencial dos seus alunos; ou estatisticamente nulo, indicando escolas neutras, que apenas mantêm o desempenho de seus alunos conforme seus *status* socioeconômicos originais.

Há que se fazer uma reparação a alguns dos termos e um alerta às limitações de uso a partir dessa proposta de indicador. Em primeiro lugar, o uso do termo "valor agregado" na definição apresentada pelos autores deve ser entendido livremente, sem confundi-lo com o conceito específico de *valor agregado* da literatura sobre eficácia escolar. Esse conceito científico postula que o valor agregado pela escola a um aluno consiste no adicional de resultado que é aferido, além do que seria esperado para alunos do mesmo nível socioeconômico, entre *dois momentos distintos* da trajetória escolar desses alunos. Assim, para se calcular o valor agregado de uma escola para um dado aluno, é necessário utilizar-se *dados longitudinais*, que coletam as médias em provas de desempenho antes e depois da análise, isolando-se, assim, efeitos da aptidão natural do aluno e de sua bagagem acadêmica prévia. O modelo apresentado pelos autores e utilizado na construção do IEE deste TCE-SP não utiliza dados longitudinais sobre o mesmo aluno, mas apenas dados transversais, coletados em apenas um momento do tempo. Assim, essas duas

características do alunado são assumidas como aleatórias no presente modelo; a falsidade dessa afirmativa, no entanto, pode incluí-las no efeito-escola calculado erroneamente, reduzindo sua qualidade preditiva. Em termos práticos, por exemplo, se uma escola de anos finais do ensino fundamental está na mesma região de uma escola de anos iniciais do ensino fundamental de qualidade extraordinária, a escola de anos finais pode ter seu efeito escola majorado no modelo, pois recebe alunos com uma formação prévia melhor do que outras. Esse efeito não é isolado por este indicador, trazendo para dentro do seu resultado situações como essas.

Outra reparação que deve ser feita ao modelo empregado neste trabalho é que ele constitui um modelo de apenas um nível — especificamente o nível da escola. Ao longo da produção de conhecimento sobre a eficácia escolar, tornou-se consenso que o uso de modelos hierárquicos multiníveis (MHL) — geralmente divididos nos níveis aluno/turma/escola — ajudam a melhor isolar efeitos não-aleatórios, que geram correlações entre alunos, causados pela distribuição de turmas e professores. A utilização de análises em níveis reduz esse problema, segregando os efeitos de turma e de escola. Com ilustração para esse efeito, uma escola que tenha uma turma específica com resultados extraordinários — seja porque há um professor em particular com habilidade extraordinárias, ou porque a escola decidiu segregar alunos com melhor desempenho de outros — a ponto de a média dessa turma elevar a média geral da escola, este indicador não será capaz de isolar esse efeito, atribuindo à escola uma realidade que existe em apenas uma pequena porção dela.

Uma limitação de natureza mais conceitual que deve ser apontada ao uso do indicador de efeito-escola construído é sobre a métrica de resultado utilizada: o uso de notas em testes de proficiência como o Saeb como variável dependente pressupõe a ideia de que resultados educacionais se referem apenas a essa dimensão do aprendizado. Essa visão é limitada, pois não leva em consideração uma outra família de resultados educacionais importantes para um processo bem-sucedido de escolarização, que são os resultados socioafetivos. Esses aprendizados referentes à construção de habilidades sociais, emocionais e afetivas são parte da formação dos estudantes e são cruciais para uma geração de adultos aptos a desenvolver plenamente suas potencialidades na sociedade.

2.2 INDICADOR DE EFEITO-ESCOLA NA REDE ESTADUAL DE ENSINO DE SÃO PAULO

A rede estadual de ensino de São Paulo conta com 5.351 unidades de ensino, sendo 5.044 escolares regulares, 38 escolas de educação indígena, 4 escolas de educação quilombola, 16 escolas em assentamentos rurais, 153 classes penitenciárias e 96 centros de atendimento socioeducacional na Fundação Casa. Esse universo corresponde a um total de 3.466.547 alunos atendidos em 2021, segundo dados enviados à fiscalização pela SEDUC[20].

Tabela 1 – Universo de unidades de ensino – universo SEDUC (2021)

Tipo de escola	Unidades escolares	Alunos
Unidade escolar regular	5.044	3.442.717
Escolas indígenas	38	1.481
Classes penitenciárias	153	16.313
Escolas Quilombolas	4	212
Centros de atendimento socioeducacional	96	3.525
Assentamentos rurais	16	2.299
Total	**5.351**	**3.466.547**

Fonte: TC 022692.989.21-3.

Conforme estabelecido no item 1.3 deste Relatório, a porção máxima dessa enorme rede a ser considerada nesta fiscalização inclui as escolas regulares, indígenas, quilombolas e rurais, e os ensinos fundamental e médio — não se computando as classes do EJA nem as voltadas ao público em privação de liberdade. No total, são 5.102 escolas e 3.339.613 alunos em potencial. No entanto, como já declarado anteriormente, nem todas as escolas possuem dados para suas características analisadas nesta fiscalização.

Em relação ao Indicador de Nível Socioeconômico, cuja última informação data de 2018, os dados disponíveis seguem abaixo:

Tabela 2 – Universo de escolas com dados de INSE (2018)

Tipos de escola	INSE baixo		INSE médio		INSE elevado		Total	
	Escolas	Alunos	Escolas	Alunos	Escolas	Alunos	Escolas	Alunos
Escolas regulares	683	503.864	2.407	1.658.038	1.947	1.168.048	5.037	3.112.828
Escolas indígenas	0	0	0	0	0	0	0	1372
Escolas quilombolas	0	0	0	0	1	188	1	208
Assentamentos rurais	0	0	0	0	16	2.121	16	2.121
Total Geral	**683**	**503.864**	**2.407**	**1.658.038**	**1.964**	**1.170.357**	**5054**	**3.336.088**

Fonte: TC 022692.989.21-3.

[20] Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 83/2021, item 10. Disponível no TC 022692.989.21-3.

A inexistência de dados sobre escolas indígenas decorre do fato de a maior parte delas ter sido inaugurada após 2018, ou não terem participado do SARESP daquele ano, sobre o qual o INSE foi calculado pela última vez.

Os dados do Saeb são divulgados por séries. Por isso, o IEE foi calculado para cada etapa de ensino, gerando indicadores para 7.249 partições, sendo 1.431 delas do 5º ano do ensino fundamental; 3.247 do 9º ano do ensino fundamental e 2.571 do 3º ano do ensino médio. Posteriormente, como mencionado na metodologia, a fiscalização adotou critérios para classificar todas as 4.703 escolas como um todo[21] a partir dos seus indicadores de etapa. Em relação ao próprio IEE, portanto, o universo de escolas é mais restrito:

Tabela 3 – Universo de escolas com dados de IEE (2019)

Rótulos de Linha	Eficaz	Ineficaz	Controle	Conflito	Total
Escolas regulares	1066	1046	2499	77	4688
Escolas indígenas	0	0	0	0	0
Escolas quilombolas	1	0	0	0	1
Assentamentos rurais	6	2	6	0	14
Total Geral	**1073**	**1046**	**2504**	**77**	**4703**

Fonte: TC 022692.989.21-3.

Como se vê, o IEE, por ser uma medida calculada com dados comparativos entre as escolas, gera uma distribuição aproximadamente normal, com dados bem distribuídos em torno da média zero.

A relação entre nível socioeconômico e desempenho é justamente o alvo do indicador de efeito escola. Assim, a distribuição de escolas eficazes e ineficazes não guarda correlação com o nível socioeconômico. Essa afirmação é importante de ser explicitada, de modo a deixar claro que há escolas eficazes enfrentando todos os tipos de vulnerabilidades ou usufruindo de facilidades, assim como há escolas ineficazes usufruindo de facilidades ou enfrentando realidades vulneráveis. A distribuição de escolas por perfil de eficácia e de nível socioeconômico segue na tabela abaixo, deixando clara a função do indicador de efeito escola:

[21] A descrição encontra-se no item 1.4.3 deste Relatório. Para conferir o parágrafo exato, clicar aqui.

Tabela 4 – Distribuição de escolas segundo relação INSE-IEE

Relação IEE-INSE (absoluto)	Eficaz	Controle	Ineficaz	Conflito	Total
INSE elevado (maior ou igual a 5)	420	913	434	42	1809
INSE médio	533	1206	478	29	2246
INSE baixo (menor ou igual a 3)	120	386	136	6	648
TOTAL	1073	2505	1048	77	4703
Relação IEE-INSE (percentual)	**Eficaz**	**Controle**	**Ineficaz**	**Conflito**	**Média IEE**
INSE elevado (maior ou igual a 5)	39%	36%	41%	55%	38%
INSE médio	50%	48%	46%	38%	48%
INSE baixo (menor ou igual a 3)	11%	15%	13%	8%	14%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: TC 022692.989.21-3.

Como se vê, a distribuição de escolas segundo a sua eficácia é bastante próxima à distribuição média geral de escolas que tiveram notas divulgadas no Saeb 2019, demonstrando a qualidade do indicador de efeito escola. A exceção fica por conta das escolas 'conflito', que constituem uma porção muito pequena de 1,6% da amostra.

Além desses universos, ainda há universos próprios dos dados de execução enviados pela SEDUC, que variam conforme o objeto de análise. O número de escolas considerado será anotado em cada caso.

3 ACHADOS DE FISCALIZAÇÃO

Como já mencionado na Visão Geral, os estudos em eficácia escolar remontam à década de 1960, nos Estados Unidos, e desde então diversos avanços metodológicos foram feitos pela academia para tentar desvendar as características que tornam uma escola eficaz, especialmente nos países desenvolvidos europeus. A tarefa não tem logrado, no entanto, o êxito esperado por gestores de políticas públicas: não há uma receita clara para uma escola eficaz.

Os estudos muitas vezes chegam em resultados aproximados, mas com efeitos sutis que variam conforme os dados que se tem à disposição. A principal mudança de entendimento que gerou o início de uma luz sobre o que faz escolas serem eficazes foi o abandono parcial de modelos de *input-output*, que relacionavam insumos escolares a resultados.

> Os resultados dos estudos de input-output, em geral, foram contraditórios e sugeriam efeitos fracos dos inputs. Para Willms (1992), vários fatores contribuíram para esses resultados: (1) ausência de grandes diferenças nas políticas e práticas adotadas entre as escolas; (2) ausência de especificação de efeitos entre níveis; (3) limitação dos estudos a fatores fáceis de serem medidos, uma vez que os principais processos que afetam a escolarização são de difícil definição e mensuração; e (4) não abrangência de fatores contextuais nos estudos.
>
> Além disso, os estudos de input-output foram criticados por não apresentarem fatores que pudessem ajudar os educadores a melhorarem as escolas. Nesses estudos, as escolas eram tratadas como "caixas pretas", investigando-se apenas os insumos e os produtos. Na tentativa de desvendar as "caixas pretas", surgem os estudos de eficácia escolar propriamente ditos. A diferença em relação aos estudos anteriores é o foco nos processos escolares que ocorriam dentro da "caixa-preta" da escola (ALVES; SOARES, 2007a). (Karino, et al., 2017 pp. 98-99)

O cerne dessa mudança conceitual foi a compreensão de que os processos de ensino-aprendizagem acontecem na relação entre pessoas e que, portanto, dependem com mais peso de processos do que de insumos. Essa assunção trouxe dificuldades adicionais, tanto para os estudos de eficácia propriamente ditos, como para o campo da melhoria escolar: diagnosticar e melhorar processos é algo bem mais complexo do que quantificar e prover insumos. Os estudos de eficácia escolar passaram a necessitar de etapas qualitativas que pudessem gerar novos tipos de dados para os pesquisadores, como características pessoais das lideranças, ou métricas das relações interpessoais dentro das escolas.

> Estudos posteriores, mais robustos metodologicamente, foram conduzidos, o que ampliou a lista de características das escolas eficazes. Sammons, Hillman e Mortimore (1995), na intenção de

> fornecer um resumo das evidências das pesquisas de eficácia escolar, identificaram 11 fatores-chave. Quatro fatores relacionados à escola: ensino e objetivos claros, ambiente de aprendizagem ordenado e atraente, concentração no ensino e na aprendizagem (foco no desempenho) e organização orientada à aprendizagem (formação de pessoal na escola). Cinco fatores referem-se a características e ações dos coordenadores e professores: liderança profissional firme, objetiva e com enfoque participativo; objetivos e visões compartilhadas; altas expectativas e fornecimento de desafios; incentivo positivo e monitoramento constante do progresso. Há ainda um fator que envolve direitos e responsabilidades dos alunos (alta autoestima do aluno, oportunidade de assumir posições de responsabilidade, controle dos trabalhos) e um outro relacionado ao estabelecimento de relação de apoio e cooperação entre casa e escola. (Karino, et al., 2017 p. 101)

E um alerta importante:

> Os autores ressaltaram, no entanto, que esses fatores não devem ser considerados de modo independente. Várias associações entre eles podem ajudar a fornecer um melhor entendimento de prováveis mecanismos de eficácia. Ressalta-se ainda que esses fatores foram extraídos de pesquisas de etapas de ensino distintas, considerando contextos e desempenhos específicos. (Karino, et al., 2017 p. 101)

As implicações dessa constatação é que apenas a análise dos dados pode levar a conclusões errôneas, por desconsiderarem-se as associações entre as variáveis. De fato, a construção de modelos que consigam explicar o indicador de efeito-escola por meio de dados de fatores escolares – mesmo os que retratam processos — podem não retornar resultados, por não estarem parametrizadas as relações e interações das variáveis no ambiente da escola, de modo que cada escola pode retirar sua eficácia de um conjunto diferente de fatores, que façam sentido em suas realidades específicas.

Ainda assim, a academia tem caminhado no sentido de alguns fatores, ou família de fatores, que surgem como características comuns na explicação de um desempenho acima do esperado para a realidade socioeconômica das escolas. Esses fatores foram aqui separados em blocos de análise:

- A gestão pedagógica, com o foco em avaliação de desempenho e o uso de seus resultados no planejamento pedagógico das escolas. Neste Relatório, serão explorados o Método de Melhoria de Resultados, a Formação de Professores e o Programa de Ensino Integral. No mesmo capítulo, encontra-se análise sobre a disponibilidade de professores na rede estadual;
- O clima escolar, composto pela qualidade das relações dentro da escola, pela motivação dos estudantes e pela relação harmônica com a

comunidade escolar como um todo. Nesse item serão abordados o Programa Conviva, o Psicólogos da Educação e o Inova Educação, além de tópicos específicos do Programa de Ensino Integral;

- A infraestrutura física das escolas, que compreende a qualidade e a disponibilidade de equipamentos e espaços. Nesse item serão explorados os dados sobre a execução de obras e reformas pela Coordenadoria de Infraestrutura e Serviços Escolares, bem como uma breve consideração sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista;
- E as diretrizes para a liderança das escolas, com enfoque no desenho de carreira, disponibilidade e formação dos Diretores de Escola.

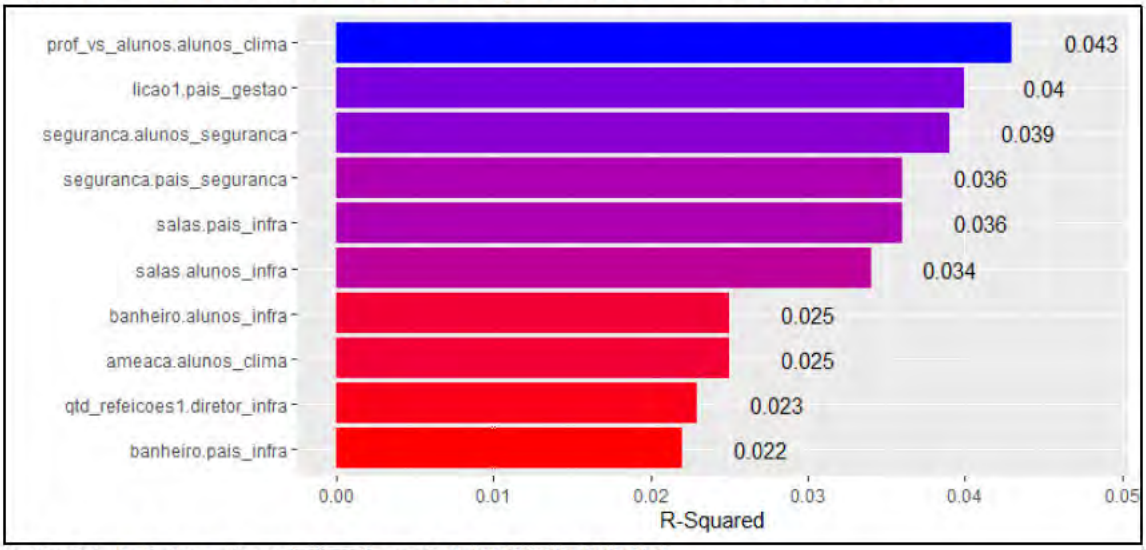
A Divisão Audesp, após a estimativa do modelo e o cálculo do IEE em si, regressou aos dados do SARESP e do Saeb 2019 correspondentes aos fatores escolares — aqueles que haviam, logicamente, sido deixados de fora do modelo do indicador — para estudar sua associação ou correlação com o próprio IEE. Conforme constatado em todas as pesquisas da área, cada variável individualmente traz contribuições pequenas na explicação do indicador, e a análise conjunta requer tratamentos de dados complexos, conforme alertado na seção 2.1. Ainda assim, a análise univariada entre os dados dos questionários de diretores do Saeb 2019, e de pais e alunos do SARESP de 2019 — tratados com o método de *Net Promoter Score*[22] —, trouxeram resultados interessantes sobre quais aspectos estariam mais correlacionados com o IEE nesta realidade. Muitas das variáveis detectadas nesse estudo foram aprofundadas pela fiscalização nos achados, excetuando aquelas para as quais os procedimentos de fiscalização seriam de difícil desenho e execução, conforme relatado no item 1.4.3.

O gráfico abaixo, extraído do estudo da Audesp disponível no Anexo F, elenca as dez variáveis que mostraram maior poder explicativo[23] em relação ao IEE. Cinco dessas variáveis se referem à infraestrutura física das escolas, 4 se referem ao clima escolar e 1 se refere à gestão pedagógica.

[22] Técnica de mensuração da aprovação de usuários: o número ou proporção de avaliações positivas subtraídas das negativas, descartando-se as avaliações neutras.

[23] Por meio do coeficiente de determinação (R^2).

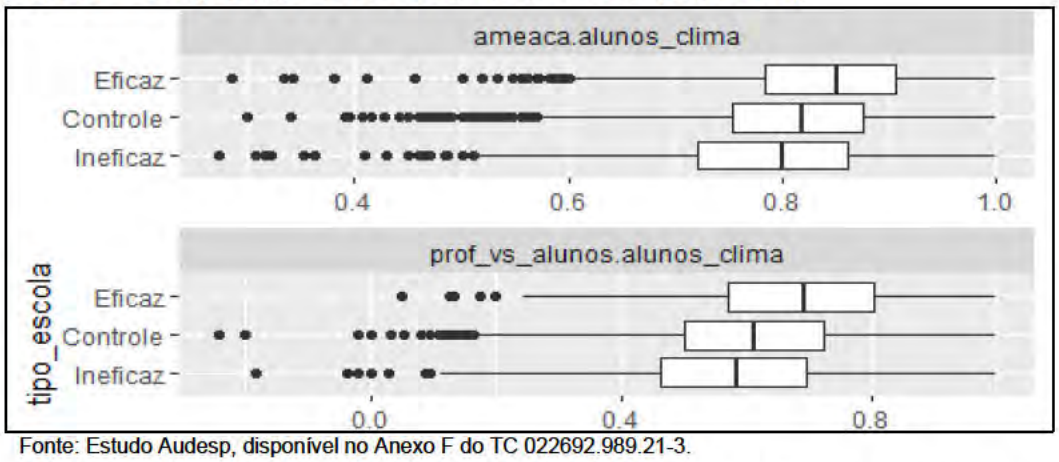
Figura 1 – Variáveis com maior correlação com o IEE – estudo AUDESP



Fonte: Estudo Audesp, disponível no Anexo F do TC 022692.989.21-3.

As variáveis de clima se referem à qualidade das relações entre alunos e professores, retirada do questionário aplicado aos alunos no SARESP; à percepção de segurança que os alunos e os pais dos alunos têm da escola — ambas retiradas do SARESP; e a frequência com que alunos ameaçam funcionários da escola, conforme respostas dos Diretores ao questionário do Saeb.

Figura 2 – Box plot para variáveis de clima escolar (Saeb 2019)



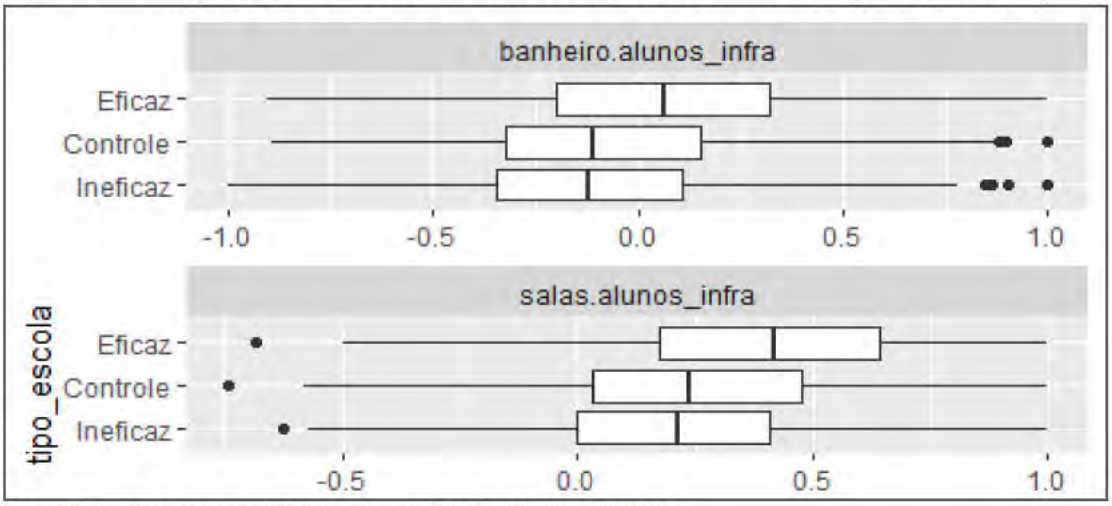
Fonte: Estudo Audesp, disponível no Anexo F do TC 022692.989.21-3.

As figuras acima mostram os *box plots*[24] para duas dessas variáveis, evidenciando a consistência entre os resultados para escolas com perfis de eficácia distintos, ao nível das etapas de ensino ainda.

[24] O *box plot* é uma representação gráfica de dispersão de dados, tendo como extremidades do retângulo o primeiro e o terceiro quartis, e como a divisão do retângulo a mediana da distr buição. As linhas mostram os limites inferior e superior dos dados e os pontos os *outliers*.

As variáveis de infraestrutura se referem à qualidade dos banheiros, tanto pela avaliação dos pais quanto pela avaliação dos alunos a partir dos dados do SARESP; à qualidade das salas de aulas, da mesma forma pela avaliação tanto de pais quanto de alunos; e, por fim, à quantidade de refeições servidas em escolas com mais de 7 horas de jornada.

Figura 3 – Box plot para variáveis de infraestrutura física – Alunos (SARESP 2019)

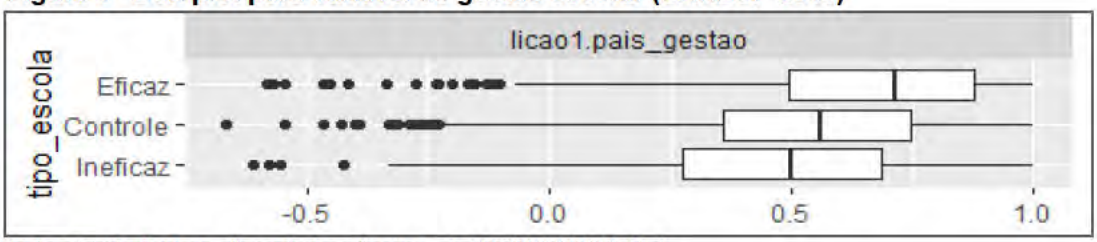


Fonte: Estudo Audesp, disponível no Anexo F do TC 022692.989.21-3.

As figuras acima mostram como a média de avaliação positiva de alunos se destaca das demais no caso das escolas eficazes.

A única variável de gestão pedagógica que surgiu nesse conjunto foi a relacionada ao conhecimento dos pais sobre se a escola passa lição de casa aos alunos. Essa questão pode tanto se referir diretamente à prática pedagógica da lição da casa — que a fiscalização teria grande dificuldade para desenhar um procedimento de fiscalização em contexto de ensino híbrido — quanto pode ser uma *proxy* para o interesse que os pais têm na vida escolar do aluno, a ponto de terem essa informação para responder.

Figura 4 - Box plot para variável de gestão escolar (SARESP 2019)



Fonte: Estudo Audesp, disponível no Anexo F do TC 022692.989.21-3.

Os resultados dessa análise já introduzem uma preocupante conclusão, que será desenvolvida ao longo do Relatório e retomada no capítulo próprio: o peso das variáveis de infraestrutura sobre a eficácia escolar da rede estadual de ensino. Esse assunto será retomado no item 3.3, específico para

infraestrutura, mas para o propósito desta introdução, cabe o alerta sobre estudos de eficácia em países em desenvolvimento, como o Brasil:

> A vasta produção na área de eficácia escolar tem apontado para um conjunto de fatores (contextuais, organizacionais, de monitoramento e pedagógicos) que tornam a escola eficaz ao contribuir com o desenvolvimento do estudante, feita a ressalva de que não se pode esperar que ela elimine completamente as inequidades sociais e biológicas (RUTTER; MAUGHAN, 2002). De modo geral, os resultados das pesquisas brasileiras convergem para os resultados observados em outros países. No entanto, fatores como infraestrutura e estado de conservação dos equipamentos ainda fazem diferença sobre o desempenho acadêmico no Brasil (FERRÃO et al., 2001; ALBANEZ; FERREIRA; FRANCO, 2002; JESUS; LAROS, 2004; ANDRADE; LAROS, 2007; FRANCO et al., 2007). Nesse contexto, na ausência de elementos tão básicos, torna-se difícil identificar efeitos homogêneos e significativos referentes a fatores processuais como práticas pedagógicas.
>
> Para Murillo e Román (2011), esses resultados demonstram a necessidade de ajuste dos modelos de eficácia escolar para populações mais precárias ou países em desenvolvimento, para que isso não culmine na aplicação de políticas inadequadas destinadas a países em outro patamar de desenvolvimento educacional. Portanto, além de ainda permanecer em aberto a questão de como promover mudanças apropriadas naquelas escolas que não estão funcionando adequadamente, modelos teóricos específicos para países em desenvolvimento com problemas de equidade precisam ser desenvolvidos. (Karino, et al., 2017 p. 118)

3.1 Gestão Pedagógica

A gestão pedagógica é, em termos metafóricos, o coração da escola. Refere-se à forma como a escola se organiza para ensinar, compreendendo a aplicação de seus recursos humanos e materiais — estes providos pela gestão escolar — aos métodos e técnicas escolhidos para planejar e formular as aulas que transmitirão aos alunos o conteúdo do currículo. Assim, a gestão pedagógica produz aquilo que acontece dentro da sala de aula.

Uma análise sobre gestão pedagógica, portanto, repousaria sobre a avaliação de uma série de questões técnicas sobre práticas pedagógicas — tarefa essa que se encontra além da competência da equipe de fiscalização, cabendo melhor aos especialistas da academia. O trabalho da equipe de fiscalização nesta análise repousa, portanto, nos aspectos propositivos da SEDUC para a gestão pedagógica: suas diretrizes gerais e ferramentas disponibilizadas para a rede como um todo, em especial aquelas destacadas pela literatura da eficácia escolar.

Os estudos em eficácia escolar geralmente encontram muita dificuldade em relacionar práticas pedagógicas específicas ao desempenho das escolas. Diferentes métodos e modelos pedagógicos raramente são capturados pelos modelos estatísticos empregados para estudar o que faz uma escola eficaz, uma vez que produzir dados quantitativos sobre essas práticas não é corriqueiro, especialmente em se considerando o uso muito mais frequente de dados de avaliações de larga escala como base dos estudos quantitativos. Já nos estudos qualitativos, as amostras analisadas não são extensas, dado o custo alto de investigação. O Saeb conta com algumas questões voltadas à prática pedagógica das escolas — como o hábito de se atribuir e corrigir tarefa de casa aos alunos, ou a forma como as escolas atribuem turmas aos professores. Essas questões apontam resultados em alguns estudos, e em outros, não. A mais consistente em produzir resultados nos estudos brasileiros que analisam essas questões do Saeb[25] é a prática de passar e corrigir a lição de casa. A dimensão desse resultado, no entanto, deve ser observada com uma ressalva comum:

> É preciso mencionar que parte da dificuldade em se validar modelos e desenvolver uma fundamentação teórica da área está na construção das medidas, sobretudo daquelas referentes aos aspectos processuais da escola. Faltam consistência e definições claras dessas medidas (KYRIAKI-DES, 2008). Por exemplo, construtos bastante complexos como práticas pedagógicas muitas vezes se reduzem a uma variável "fazer dever de casa". Certamente, parte do problema de medida está igualmente associado à ausência de informações nos questionários das avaliações em larga escala, os quais devem ser aprimorados (KARINO; VINHA; LAROS, 2014). (Karino, et al., 2017)

O resultado mais frequente dos estudos *qualitativos* sobre o aspecto da gestão pedagógica — e que possui a melhor relação com os objetivos desta fiscalização, pois reflete uma característica da rede — foi a identificação de uma prática comum às escolas eficazes: a ênfase em resultados acadêmicos, ou o chamado "clima acadêmico". A organização da escola para a utilização de dados das avaliações como fonte de diagnóstico das principais fragilidades dos alunos e para, a partir desse diagnóstico, elaborar um plano de melhoria, foi uma boa prática encontrada e ressaltada em muitos estudos sobre eficácia escolar. Essa constatação traz em seu bojo um conjunto de procedimentos que se inter-relacionam: a estipulação de metas; a existência de avaliações periódicas que informam o quão perto se está dessas

[25] Palermo, G.A., Silva, D.B.N. e Novellino, M.S.F. Fatores associados ao desempenho escolar: uma análise da proficiência em matemática dos alunos do 5º ano do ensino fundamental da rede municipal do Rio de Janeiro. R. bras. Est. Pop., Rio de Janeiro, v. 31, n.2, p. 367-394, jul./dez. 2014.

metas; e o uso desses resultados para o planejamento pedagógico das aulas e da formação dos professores.

> Um aspecto que chama a atenção em todas as escolas visitadas é que o processo de mudança, que levou aos bons resultados atuais, começou com o desenho de metas de aonde elas queriam chegar. (p. 14) (...)
>
> O estabelecimento de metas de longo prazo reforçou a importância de medir continuamente o desenvolvimento dos alunos nessas escolas. Nesse sentido, o acompanhamento permanente do processo de aprendizado foi outra prática comum que contribuiu para que elas avançassem. Ao longo de todo o ano, professores, coordenadores e diretores são capazes de identificar os conteúdos que cada aluno já domina e os conteúdos em que esse aluno ainda precisa melhorar. O acompanhamento do aprendizado é algo contínuo e consistente, que se faz diariamente – e não apenas em provas periódicas que acontecem ao final de determinados períodos. (pp. 14-15) (...)
>
> As avaliações frequentes e o acompanhamento contínuo dos alunos entregam às escolas uma grande base de dados sobre o aprendizado. O uso dessas informações para planejar, desenhar e implementar as ações pedagógicas é outra característica comum às escolas de sucesso.
>
> O que os alunos estão ou não aprendendo é a base para a formação continuada dos professores, o reforço escolar e até mesmo questões mais simples do dia a dia da escola, como a organização da sala de aula. A ideia é garantir um trabalho mais direcionado da equipe, ajudando os professores a dar um suporte mais eficaz para cada aluno. (p. 17). Fundação Lemann e Itaú BBA, 2012 pp. 14-17)

Neste sentido, foi demonstrado nos estudos que a forma como cada escola analisa os seus resultados nas avaliações oficiais, buscando entender o que o indicador se propõe a medir e construindo uma base de dados sólida sobre o aprendizado, colabora para o desenvolvimento de ações pedagógicas mais assertivas. Dessa forma, a equipe escolar e os alunos passam a compreender o principal objetivo das avaliações, que é entender o processo de aprendizagem e diagnosticar possíveis pontos de melhoria para o trabalho pedagógico desenvolvido em sala de aula. Ademais, permite a adoção de estratégias imediatas para correção dos rumos, amenizando, em longo prazo, possíveis defasagens no aprendizado.

> Para ter esse conhecimento aprofundado sobre a evolução dos alunos, as escolas se valem de uma análise detalhada das avaliações oficiais, de avaliações desenvolvidas internamente e também de uma cultura de acompanhamento e supervisão do dia a dia escolar que está presente fortemente entre alunos, professores e diretores.
>
> No caso das avaliações oficiais (tanto as federais como as estaduais ou municipais), é interessante observar o quanto cada escola destrincha os seus resultados. Um fator comum em todas as escolas visitadas pelos pesquisadores, por exemplo, foi que o grupo de gestores e educadores se preocupou em entender o que o Ideb ou outros indicadores locais estavam medindo. Em alguns casos, indo

> muito além das médias reveladas pelos indicadores, a Secretaria de Educação, em conjunto com os educadores, analisou os descritores das provas e elaborou avaliações para o uso interno de cada escola.
>
> Os resultados ajudam a diagnosticar aqueles que precisam de reforço escolar e também são úteis para que os professores, com o apoio da Secretaria, reflitam sobre os conteúdos que os alunos não demonstraram dominar e pensem em soluções para garantir o aprendizado deles. Fundação Lemann e Itaú BBA, 2012 p. 16)

A SEDUC vem construindo um arcabouço para essa prática há décadas, desde a criação do SARESP[26], em 1996, com sua primeira edição em abril do mesmo ano, até a formalização do Programa de Qualidade da Escola, por meio da Resolução SE nº 74, de 6-11-2008. Após mais de uma década em que o SARESP foi testado em diversos formatos e com objetivos diferentes, o alinhamento das competências do Sistema às matrizes do Saeb e do PISA – *Programme for International Student Assessment*[27] e a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação de São Paulo (IDESP) permitiram o estabelecimento de uma política de metas de longo prazo para cada unidade escolar da rede estadual de ensino:

> Artigo 1º– Fica instituído, o Programa de Qualidade da Escola -PQE e o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo - IDESP, indicador de qualidade das escolas estaduais paulistas que permite:
>
> I - avaliar a qualidade das escolas estaduais no Ensino Fundamental e Médio;
>
> II - fixar metas específicas para a qualidade de ensino de cada unidade escolar que orientem os gestores escolares na tomada de decisões de modo a direcionar as escolas para a melhoria dos serviços educacionais que oferecem;
>
> III - subsidiar ações para a promoção da melhoria da qualidade e da equidade do sistema de ensino na rede estadual. (...)
>
> Artigo 4º – As metas de qualidade de ensino são fixadas:
>
> I - individualmente para cada unidade escolar, em cada etapa da escolarização do Ensino Fundamental (4ª e 8ª séries) e do Ensino Médio (3ª série);
>
> II - para cada ano desde 2008 até 2030.
>
> Parágrafo único: Em 2030 todas as unidades atingirão IDESP iguais a 7,0, 6,0 e 5,0, respectivamente para a 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e para a 3ª série do Ensino Médio, considerando os IDESP de cada etapa da escolarização apurado em 2007 para cada unidade escolar. **(Resolução SE nº 74, de 6-11-2008)**

---

[26] Resolução SE nº 27, de 29-03-1996.

[27] (Calderón, et al., 2012)

Assim, cada escola da rede estadual paulista tem uma meta objetiva a ser perseguida. As entrevistas realizadas com os gestores escolares e os gestores dos órgãos centrais da SEDUC sugerem haver alguma consideração interna sobre o quanto essa política, da forma como foi implementada, continua adequada 14 anos depois: o estabelecimento de um período tão longo e ambicioso de metas parece para alguns uma comparação injusta entre comunidades escolares que enfrentam realidades muito distintas umas das outras. A norma, no entanto, segue vigente.

Desde o PQE, o SARESP vem sendo aplicado anualmente, com exceção do ano de 2020, quando a pandemia de Covid-19 obrigou ao fechamento das escolas e cancelamento de eventos que causam aglomerações. O SARESP 2021 foi aplicado em dezembro daquele ano, e os seus resultados preliminares já divulgados pela SEDUC mostram o doloroso prejuízo causado pela interrupção das atividades presenciais[28].

A produção de indicadores com periodicidade, com métricas de desempenho em uma matriz de referências organizada, é o primeiro passo para que Coordenadores Pedagógicos possam realizar os diagnósticos quanto às fragilidades de suas turmas e, a partir daí, organizar os conteúdos e técnicas de ensino mais adequados para enfrentá-las. A SEDUC proveu os gestores escolares com essas informações por meio do SARESP, e incluiu, desde 2011, avaliações intermediárias no calendário escolar, como a Avaliação de Aprendizagem em Processo (AAP). A etapa seguinte na execução de uma política eficaz para as escolas é a concreta utilização das informações obtidas nessas avaliações para a elaboração de diagnósticos e planos de melhoria para a unidade escolar. Sobre esse tópico será realizado o primeiro procedimento de fiscalização desta seção: em 2017, a SEDUC começou a introduzir na rede o Método de Melhoria de Resultados (MMR), com vistas a exigir das equipes escolares e orientá-las no planejamento de ações com base nos diagnósticos permitidos pelas avaliações periódicas. A análise do MMR se encontra no item 3.1.1.

Na sequência, será analisada a formação continuada de professores dentro da rede — que teria relação com o efetivo uso desses dados para subsidiar o conteúdo das formações ao nível de cada escola. No entanto, essa análise — o conteúdo da formação ao nível da escola — não cabe a esta fiscalização em razão da qualificação técnica da equipe de fiscalização e da impossibilidade de desenhar um procedimento com esse nível

[28] Disponível em <PPT Resultados SARESP_vresumida.pptx (educacao.sp.gov.br)>. Acesso em 04/04/2022.

de detalhamento no conjunto da fiscalização e em meio ao ensino híbrido. Os procedimentos se concentrarão apenas no levantamento das normas gerais e diretrizes da rede para a formação, expostos no item 3.1.4.

Além das práticas pedagógicas de planejamento e a política para formação continuada, cabe nesta seção uma avaliação geral sobre a implementação e expansão do Programa de Ensino Integral (PEI). Criado por meio da Lei Complementar nº 1.164, de 4 de janeiro de 2012, e inspirado em iniciativas do Estado de Pernambuco, esse Programa apresenta uma proposta pedagógica declaradamente distinta do restante da rede: a pedagogia da presença — idealizada por educadores salesianos e maristas[29] e implementada a partir da elaboração de um projeto de vida para cada estudante, com acompanhamento junto à equipe da escola —; além de contar com uma jornada escolar diferenciada, em período integral (7 horas diárias ou acima). Em 2019, o Programa Inova Educação se propôs a generalizar o Projeto de Vida para todas as escolas da rede, ação oportunizada também pela generalização do Projeto de Vida como componente curricular nacional prescrito na Base Nacional Curricular Comum (BNCC) para o Novo Ensino Médio. A tutoria — a atividade de acompanhar o projeto de vida individualmente junto ao aluno —, no entanto, segue ocorrendo apenas nas escolas do PEI. As particularidades, implementação e expansão do PEI serão tratadas no item 3.1.2, e o Projeto de Vida e o Inova Educação abordados com mais detalhes no item 3.2.4, já associados às análises quanto às políticas que impactam o clima escolar.

Ao final desta seção, em contraponto às políticas descritas que caminham em direção à eficácia das escolas estaduais, a fiscalização introduziu procedimentos de fiscalização para averiguar um aspecto trazido como impedimento constante na execução do planejamento das escolas: a falta de docentes. Assim, o item 3.1.5 aborda a falta de professores na rede como um fator de perda parcial — e, quiçá, integral — das oportunidades geradas por todas as demais políticas de promoção da eficácia.

[29] MENEZES, Ebenezer Takuno de. Verbete 'pedagogia da presença'. **Dicionário Interativo da Educação Brasileira - EducaBrasil**. São Paulo: Midiamix Editora, 2001. Disponível em <pedagogia da presença - EducaBrasil>. Acesso em 04 abr 2022.

3.1.1 Escolas ineficazes são menos criteriosas na elaboração do planejamento pedagógico no âmbito do Método de Melhoria de Resultados

A SEDUC implantou, em 2017, o programa Gestão em Foco, que tem por objetivo promover a melhoria contínua da qualidade do aprendizado por meio do Método de Melhoria de Resultados (MMR)[30]. Busca-se, por intermédio do MMR, a elaboração de planos de melhoria baseados em técnicas formais de planejamento, com a participação de diferentes atores, como professores, diretores, vice-diretores, coordenadores, alunos, pais e comunidade.

Os quatro passos iniciais para a construção do MMR são detalhados no Guia Prático MMR – Etapas de Planejamento 2022. Resumidamente, o primeiro passo tem por objetivo o alinhamento e o engajamento da equipe gestora. Nesta etapa é importante que os participantes conheçam o método, tenham consciência de seus papéis e comuniquem à comunidade escolar a agenda prevista para as atividades. O Diretor da escola será o protagonista no processo de construção do plano de melhoria.

Já no segundo passo, almeja-se identificar os principais problemas da escola e, por meio de técnicas de diagnóstico, estratificá-los em partes menores com o intuito de compreender seus componentes e especificidades. Os problemas devem apresentar uma nomenclatura concisa, contendo a justificativa, o indicador de desempenho ou fluxo e o segmento de ensino. Para compreender melhor as reais dificuldades dos alunos, é recomendada a utilização de materiais de análises do SAEB.

No passo seguinte (3º passo), a partir de uma sessão de *brainstorming*, são identificadas as causas que estão desencadeando os problemas, ou seja, aquelas que estão impossibilitando a melhoria dos indicadores de desempenho e fluxo. A partir destas causas, utiliza-se a técnica administrativa dos *5 Porquês*, para identificar o núcleo do problema, descobrindo, assim, a sua causa raiz.

Por fim, o último passo da etapa de planejamento (4º passo) tem por objetivo a elaboração do plano de melhoria, que consiste em um conjunto de ações que serão desenvolvidas pela gestão escolar para eliminar a causa raiz encontrada e, consequentemente, mitigar os problemas.

---

[30] Disponível em https://www.educacao.sp.gov.br/gestaoemfoco. Acessado em 14/3/2022.

Nesta etapa, o Guia sugere o uso da metodologia administrativa *5W2H* para auxiliar no desenvolvimento das ações e recomenda que sejam considerados alguns pontos de atenção, como autonomia da escola; potencialização dos recursos disponíveis; coerência das ações com o Currículo; e priorização da retomada das habilidades essenciais. Com relação à autonomia da escola, as ações inseridas no plano de melhoria deverão ser pensadas de forma que as principais soluções estejam dentro da governabilidade da própria escola, ou seja, que o grupo busque explorar fatores internos, que competem à escola, evitando discussões nas quais o foco são causas externas.

O método também prevê o monitoramento dos resultados obtidos, a implantação de ações corretivas e a disseminação de boas práticas de gestão, que deverão ser conduzidas pela equipe escolar, juntamente com a comunidade.

Cabe ressaltar que o Guia Prático MMR incentiva a reflexão quanto à abordagem das causas mais importantes (as famílias de causas), que são classificadas em oito grupos, conforme o quadro abaixo:

Quadro 1 – Famílias de Causas (MMR)

Família de Causas	Descrição
Prática pedagógica	Relacionadas às práticas de ensino utilizadas em sala de aula: se estão sendo efetivas para que o aprendizado ocorra de maneira adequada e alinhada com o Currículo
Processo de aprendizagem (Aluno)	Refere-se à capacidade do aluno de adquirir a aprendizagem adequada no tempo previsto para o desenvolvimento do Currículo
Gestão escolar	Refere-se à organização da escola para alcançar os resultados desejados na melhoria da qualidade da educação
Processo de ensino (Professor)	Refere-se a forma como são preparadas e conduzidas as aulas pelo professor
Família e comunidade	Refere-se ao suporte que família e comunidade oferecem para que a aprendizagem se concretize
Recursos didáticos	Relacionadas à qualidade e disponibilidade dos materiais didáticos e outros recursos utilizados para dar suporte ao ensino
Adequação do espaço físico	Refere-se à organização e utilização do espaço físico de forma a impactar no processo de aprendizagem
Condições ambientais	Relacionado a questões como iluminação, *layout* da sala de aula, temperatura, ruídos e outras que afetam a aprendizagem

Fonte: TC 022692.989.21-3.

Para a realização dos procedimentos de fiscalização foi considerada a amostra das 50 escolas selecionadas, conforme tópico 1.4.2 da metodologia deste trabalho, utilizando dados sobre o MMR extraídos da Secretaria Escolar Digital (SED) entre 7/2/2022 e 8/2/2022. Para os testes, a fiscalização utilizou os registros efetuados pelas escolas para os anos de 2019 e 2020 quanto às 'Causas Raiz' das fragilidades identificadas e quanto às 'Ações' propostas para abordar essas causas. A partir desses dados, a

fiscalização buscou analisar o comportamento das escolas da amostra quanto à abordagem das causas raiz e o desenvolvimento das ações utilizando um critério próprio elaborado a partir das Famílias de Causas que constam no Anexo 2 do Guia Prático MMR[31], que relaciona os aspectos a serem analisados para a segregação das causas em grupos de assuntos similares.

As causas raiz e ações classificadas como "Acadêmico" foram aquelas relacionadas às práticas de ensino adotadas pela escola para alinhar a aprendizagem efetiva do aluno ao Currículo, e também aquelas relacionadas ao engajamento da equipe gestora na busca por resultados positivos, incluindo a preparação para as avaliações externas, como o SARESP e o SAEB. Como exemplo cita-se a causa raiz "*necessidade de trabalhar com as estratégias de leitura e produção textual no Ensino Médio, utilizando-se de meios virtuais*", percebida como a principal causa do problema "*baixo desempenho na Língua Portuguesa*" por uma das escolas da amostra.

Foram classificadas como "Administrativas" as causas raiz e ações relativas à disponibilização do material didático e demais materiais necessários para o processo de ensino, a organização do ambiente escolar, bem como do espaço físico da escola e *layout* das salas. Nesse sentido, uma das escolas identificou a "*falta de material impresso*" como causa raiz do problema "*dificuldade de realização das atividades*".

A abordagem "Família/Comunidade" abrangeu causas raiz e ações que remetem à participação dos pais e responsáveis na vida escolar dos filhos, assim como a existência de problemas na comunidade ao entorno da escola, que acabam afetando o aprendizado dos alunos. Por exemplo, "*parte dos pais/responsáveis não tem responsabilidade com a frequência escolar dos alunos*" foi identificada como causa raiz do problema de "*fluxo nos Anos Finais*", em uma das escolas da amostra.

Com relação ao "Processo de Ensino (Professor)", incluiu-se nessa abordagem as causas e ações relativas à capacitação dos docentes, abrangendo as ATPCs e as metodologias utilizadas em sala de aula por cada professor. Uma escola da amostra atribuiu ao problema de "*baixo desempenho em Matemática no Ensino Médio*" a causa raiz "*falta ATPC formativo sobre o tema: Aulas Motivadoras*".

Por fim, a classificação "Processo de Aprendizagem (Alunos)" considerou as causas e ações que demonstraram ser específicas para a pessoa do aluno, como, por exemplo, sua participação ativa nas aulas, seu

[31] Guia Prático MMR – Etapas de Planejamento 2022, pág. 42 e 43.

envolvimento com as atividades propostas, a assiduidade e a motivação. Em uma das escolas analisadas houve a percepção de que a "*falta de rotina de estudos*" dos alunos seria a causa raiz para o problema de "*baixo desempenho em Português Ensino Médio*".

A relação entre os critérios utilizados pela fiscalização e sua correspondência com as Famílias de Causas do Guia Prático MMR 2022 seguem no quadro abaixo:

Quadro 2 – Classificação das causas para procedimento de fiscalização

Classificação das Causas	Correspondência no Guia Prático MMR
Acadêmico	Engloba Prática Pedagógica e Gestão Escolar
Administrativo	Engloba Recursos Didáticos, Adequação do Espaço Físico e Condições Ambientais
Família/Comunidade	Família e comunidade
Processo de aprendizagem (Alunos)	Processo de aprendizagem (Aluno)
Processo de ensino (Professor)	Processo de ensino (Professor)

Fonte: TC 022692.989.21-3.

Com base no exposto acima, dois casos específicos necessitam de maiores esclarecimentos quanto às classificações adotadas, sendo estes os casos relacionados à busca ativa e ao projeto de vida.

A busca ativa é uma iniciativa conduzida pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) com vistas a apoiar o poder público na identificação de crianças e adolescentes que estão fora da escola[32]. Neste sentido, citam-se medidas adotadas pelo governo estadual, durante a pandemia, para combater a evasão escolar, como, por exemplo, as visitas às residências de alunos que não haviam concluído as atividades pedagógicas propostas. Estas medidas envolveram a organização do ambiente escolar e a participação de vários responsáveis (diretores, professores e demais funcionários da escola) e, dessa forma, foram classificadas como causas raiz e ações "Administrativas".

Quanto ao projeto de vida, classificaram-se as causas raiz e ações relacionadas a este aspecto como "Acadêmicos", visto que elas poderiam se referir ao componente curricular Projeto de Vida, que foi institucionalizado no Estado por meio do programa Inova Educação[33], estando, assim, relacionadas às práticas de ensino adotadas pela escola para alinhar aprendizagem ao Currículo.

[32] Disponível em https://www.unicef.org/brazil/busca-ativa-escolar. Acessado em 22/3/22.
[33] Disponível em https://inova.educacao.sp.gov.br/movimento-inova/. Acessado em 25/3/22.

Já na análise das 'Ações' propostas pelas escolas a partir das 'Causas raiz' identificadas, a fiscalização efetuou um desdobramento dos temas das Famílias em "Tipos de Ação". Nesta classificação, consideraram-se as atividades 'Acadêmicas' relacionadas diretamente à sala de aula, ou seja, aquelas voltadas para o aspecto Curricular em geral, como "Classe" (por exemplo, "*rever práticas pedagógicas com projeto de leitura e produção textual*") e as demais, relacionadas a aspectos de gestão escolar, como "Extraclasse" (por exemplo, "*elaborar um plano de recuperação e reforço com o parecer da supervisão*").

As questões administrativas também foram desdobradas sob o enfoque de atividades relacionadas diretamente à sala de aula ("Sala de Aula") e as relacionadas aos demais espaços da escola ("Outras atividades"). Uma das escolas da amostra elaborou a ação "*readequar as normas de convívio em sala de aula*", que foi classificada por esta fiscalização como ação administrativa de tipo "Sala de Aula". A ação "*comunicar os responsáveis assim que forem observadas faltas em excesso*" foi classificada como "Outras Atividades".

Por fim, a classificação "Processo de Ensino (Professor)" também foi dividida em dois tipos, sendo eles: "Aula", que abrange ações relacionadas à preparação das aulas pelos professores, administração do tempo de aula, correção de tarefas de casa, entre outros, e "Capacitação", que está voltado para as ações de treinamento e desenvolvimento das habilidades dos professores. Dentre as ações elaboradas pelas escolas da amostra cita-se, como exemplo, "*promover oportunidades efetivas de participação do aluno nas aulas*" e "*incentivar a participação dos professores nos cursos de formação, orientações técnicas e outras proporcionadas pela Diretoria de Ensino, por meio de convocações específicas*", sendo a primeira ação classificada neste trabalho como "Aula" e a segunda como "Capacitação".

Quadro 3 – Classificação das ações para procedimento de fiscalização

Classificação das Causas	Tipos de Ações	Correspondência Guia Prático MMR
Acadêmico	Classe	Prática pedagógica
	Extraclasse	Gestão escolar
Administrativo	Sala de Aula	Recursos didáticos
	Outras Atividades	Adequação do espaço físico e Condições ambientais
Família/Comunidade	Família e Comunidade	Família e Comunidade
Processo de aprendizagem (Alunos)	Alunos	Alunos
Processo de ensino (Professor)	Capacitação	Processo de ensino (Professor)
	Aula	

Fonte: TC 022692.989.21-3.

Deve-se ponderar, no entanto, que, para a realização dos procedimentos desta fiscalização, conforme já apresentado em tópicos anteriores deste trabalho, há uma limitação técnica de natureza conceitual, especialmente pelo corpo de técnicos não ser formado por especialistas na área da Educação, o que, eventualmente, pode acarretar distorções nas classificações realizadas e, consequentemente, nos resultados que a análise propõe.

Para não haver uma distorção nos resultados gerais, as análises foram realizadas considerando o mesmo peso para cada escola da amostra, ou seja, primeiramente, foram obtidos os percentuais médios de cada causa raiz e ação por escola e, depois, obteve-se o resultado final por grupo de eficácia, ineficácia e controle, e por INSE.

3.1.1.1 Análise das causas raiz

Com o objetivo de verificar se as causas raiz exploradas pela escola durante o processo do MMR correlacionam-se à eficácia e ineficácia definidas no âmbito deste trabalho, e à média do nível socioeconômico dos estudantes (INSE), foram realizadas análises na etapa de identificação das causas dos problemas. Conforme já mencionado, nesta etapa as escolas buscam detectar o núcleo do problema por meio da técnica dos *5 porquês*, que consiste na formulação da mesma pergunta de forma sucessiva até a definição da causa raiz. Neste processo o grupo deve buscar o consenso e ter sempre uma visão crítica, avaliando a consistência entre um porquê e outro.

Desta forma, para avaliar a consistência entre os porquês de cada causa raiz definida pelas escolas da amostra, a fiscalização utilizou-se de uma técnica que foi apresentada no Guia Prático MMR: a realização da conferência da consistência dos cinco porquês utilizando a expressão "logo" em ordem reversa, sempre avaliando se há coerência entre os enunciados[34].

A despeito da limitação técnica da fiscalização, anteriormente apresentada, foi possível concluir que, dentre as escolas eficazes selecionadas na amostra, em média, 64,91% das causas raiz analisadas apresentaram consistência total entre os porquês, enquanto nas ineficazes esse percentual foi de 46,55%. Nas escolas 'controle' o percentual de consistência total foi de 55,63%. Os dados seguem na tabela abaixo:

[34] Guia Prático MMR – Etapas de Planejamento 2022, pág. 29.

Tabela 5 - Consistência lógica na etapa de identificação das causas dos problemas nas escolas da amostra

Consistência lógica entre os porquês	INSE elevado	INSE baixo	Média Geral	Eficaz	Ineficaz	Controle
Com consistência total	53,47%	59,93%	55,71%	64,91%	46,55%	55,63%
Com consistência parcial	21,38%	20,68%	21,13%	15,39%	26,01%	23,06%
Sem consistência	17,68%	12,50%	15,88%	14,54%	17,13%	16,11%
N/A*	7,47%	6,89%	7,27%	5,16%	10,32%	5,20%

*A causa raiz foi desmembrada em apenas um porquê, inviabilizando a conferência do "logo" reverso.
Fonte: TC 022692.989.21-3.

Como se vê, o recorte de nível socioeconômico (INSE) demonstrou pouca diferença entre as escolas da amostra, porém, percebe-se percentual médio mais elevado de desdobramentos de causas raiz sem consistência entre os porquês (17,68% dos casos) nas escolas com nível socioeconômico menos favorável. Os desdobramentos com consistência total entre os porquês foram identificados em maior escala nas escolas com nível socioeconômico mais favorável (59,93% dos casos).

O Guia Prático MMR informa ainda que, quanto mais uma causa é desdobrada em porquês, maior a chance de ser definida uma ação robusta e que impacte no resultado[35]. Em algumas situações, é possível identificar a causa raiz no terceiro ou quarto porquê, porém é necessário assegurar que não haja mais desdobramentos possíveis. Cabe ressaltar que o referido Guia não proíbe o desdobramento das causas em apenas um ou dois porquês — e, sim, recomenda o desdobramento no maior número de porquês, de forma a alcançar melhores resultados na definição das causas raiz. Neste sentido, percebeu-se que 30,1% das causas raiz, analisadas no âmbito das 50 escolas, não foram desmembradas até o terceiro porquê, o que pode gerar impactos na elaboração dos planos de melhoria destas escolas. Dentre as escolas ineficazes, 10,32% das causas raízes foram desdobradas em apenas um porquê, sendo este percentual de 5,16% e 5,2% nas escolas eficazes e de controle, respectivamente.

Em relação à análise, para a amostra das 50 escolas, sob a ótica das famílias de causas (que são causas com características similares), os resultados podem ser visualizados na tabela abaixo:

Tabela 6 - Médias de Causas Raiz por Família de Causas nas escolas da amostra

Família de Causas Raiz	INSE elevado	INSE baixo	Média Geral	Eficaz	Ineficaz	Controle

[35] Guia Prático MMR – Etapas de Planejamento, pág. 29

Acadêmico	45,03%	47,12%	45,75%	53,30%	40,46%	40,75%
Administrativo	1,79%	1,94%	1,84%	3,02%	1,32%	0,38%
Processo de aprendizagem (Alunos)	26,87%	34,83%	29,63%	26,26%	31,45%	33,08%
Família/Comunidade	11,41%	3,00%	8,50%	6,11%	10,75%	8,81%
Processo de ensino (Professor)	14,90%	13,11%	14,28%	11,32%	16,03%	16,97%

Fonte: TC 022692.989.21-3.

Com exceção das classificações "Aluno" e "Família/Comunidade", o recorte INSE mostra discretas variações em relação à média. Nota-se que, na amostra de escolas com nível socioeconômico menos favorável, o percentual de causas raiz atribuídas a fatores relacionados à família e comunidade são 8,41% maiores que no caso de escolas com nível socioeconômico mais favorável. Tal fato pode sugerir uma maior influência dos fatores externos nos problemas encontrados dentro das escolas de INSE mais elevado, se comparado com os resultados das escolas de INSE mais baixo.

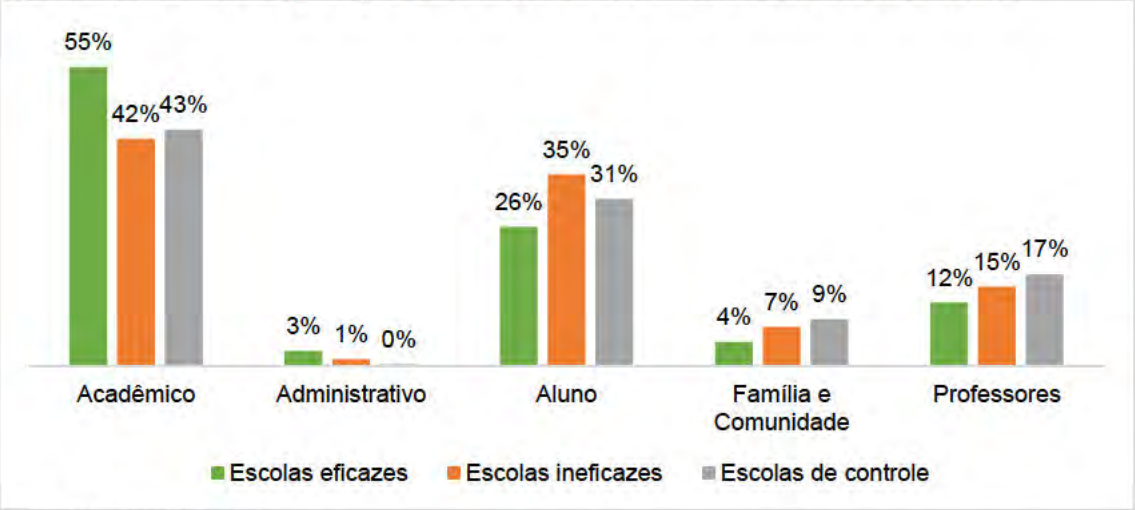
No caso do Indicador de Efeito Escola, para as 50 escolas da amostra, observam-se diferenças mais significativas. Nas escolas eficazes, 53,3% das causas raiz são atribuídas a fatores acadêmicos, relacionados às práticas de ensino e gestão escolar, enquanto nas ineficazes 40,46% das causas raiz foram atribuídas a este aspecto. Nas ineficazes verificaram-se maiores percentuais médios nos fatores Família/Comunidade e Processo de Aprendizagem (Alunos), que somam 42,2%, o que pode sugerir a percepção, nestas escolas da amostra, de maiores problemas relacionados ao acompanhamento dos pais/responsáveis sobre o desempenho dos filhos, à comunidade ao entorno e à capacidade do aluno em se dedicar para adquirir a aprendizagem adequada. Nas escolas eficazes desta amostra, este percentual corresponde a 32,37%.

Por fim, sobre o processo de ensino, relacionado ao corpo docente, verifica-se que nas escolas eficazes da amostra, 11,32% das causas raiz são atribuídas à formação dos professores, preparação e forma de condução das aulas. Nas escolas ineficazes este percentual é de 16,03%.

3.1.1.2 Análise das ações

As causas raiz obtidas na etapa anterior deram origem às ações, que irão nortear o processo de tomada de decisão da escola na busca pela resolução dos problemas identificados. Cabe ressaltar que, em alguns casos, as causas raiz se desdobraram em mais de uma ação. O gráfico abaixo demonstra o percentual médio de ações, das 50 escolas da amostra, classificadas por família de causas raiz, sob o enfoque do Indicador de Efeito Escola:

Gráfico 1 - Médias de Ações por Família de Causas Raiz nas escolas da amostra



Fonte: TC 022692.989.21-3.

Analisando as ações propostas pelas escolas da amostra, sob a ótica das causas raiz que as originaram, percebe-se que a proporção dos percentuais em cada família de causas se mantém[36]. Nas escolas eficazes da amostra, 55,06% das ações foram fundamentadas a partir de causas raiz da família de causas "Acadêmico", enquanto nas ineficazes esse percentual foi menor, 41,84%. Considerando-se os aspectos "Processo de aprendizagem (Alunos)" e "Família/Comunidade", nota-se que, nas escolas ineficazes, o percentual de ações formuladas a partir dessas famílias de causas foi de 42,38% e, nas eficazes, 30,01%. Essa diferença sugere que, nas escolas ineficazes da amostra, há um distanciamento das atividades envolvendo práticas curriculares e pedagógicas que visem à melhoria da aprendizagem, indicando maior necessidade de voltar-se para a realização de ações que buscam aproximar a escola da comunidade, incentivar a participação ativa dos pais na vida escolar dos filhos e também mostrar aos alunos a importância dos estudos para o alcance de melhores condições de vida.

Percebe-se ainda, algumas diferenças no foco das ações estabelecidas por escolas regulares e por aquelas que, até o final de 2018, passaram a integrar o Programa de Ensino Integral (PEI), principalmente nas ações classificadas como "Acadêmico" e "Processo de ensino (Professor)":

Tabela 7 - Recorte escolas PEI

Ações por Família de Causas Raiz	Escolas Regulares	Escolas PEI
Acadêmico	46,78%	54,22%

[36] Deve-se ponderar que, como algumas causas se desmembram em mais de uma ação, os quantitativos totais de ações e de causas raiz são diferentes.

Administrativo	1,73%	0,95%
Aluno	30,41%	31,20%
Família e Comunidade	6,17%	7,24%
Professores	14,90%	4,03%

Fonte: TC 022692.989.21-3.

Além disso, ao desdobrar as ações em Tipos de Ações verificam-se, no recorte de nível socioeconômico, variações discretas em relação à média, como pode ser visualizado na tabela abaixo:

Tabela 8 - Médias de Tipo de Ações nas escolas da amostra

Tipos de Ação	INSE elevado	INSE baixo	Média Geral	Eficaz	Ineficaz	Controle
Classe	24,70%	23,71%	24,36%	30,50%	21,40%	17,27%
Extraclasse	21,50%	26,15%	23,11%	24,56%	20,28%	26,21%
Sala de Aula	1,19%	0,47%	0,94%	1,96%	0,20%	0,31%
Outras atividades	0,29%	1,52%	0,71%	0,75%	1,00%	0,00%
Alunos	29,94%	31,54%	30,49%	25,63%	35,24%	30,77%
Família/Comunidade	8,01%	3,04%	6,28%	4,38%	7,15%	8,59%
Aula	4,97%	3,28%	4,38%	3,97%	4,73%	4,52%
Capacitação	9,41%	9,40%	9,41%	7,66%	9,83%	12,33%

Fonte: TC 022692.989.21-3.

No entanto, no recorte do IEE, notam-se variações mais expressivas. Nas escolas eficazes da amostra o maior percentual das ações refere-se a "Classe" (correlacionado à família de causas "Acadêmico"), enquanto nas escolas ineficazes e de controle o maior percentual de ações priorizadas está associado a "Alunos" (correlacionado à família de causas "Processo de aprendizagem – Alunos"). O resultado demonstra que 30,5% das ações elaboradas por escolas eficazes da amostra foram classificadas em aspectos relacionados à metodologia de ensino em sala de aula, percentual este que, se comparado às escolas ineficazes, é 9,1% superior e, se comparado às escolas 'controle', é 13,23% superior.

3.1.1.3 Análise das entrevistas

As entrevistas com os Diretores de Escola compreenderam tópicos sobre o Método de Melhoria de Resultados – MMR, de forma a perceber como a direção da escola avalia a elaboração do método e seus resultados na busca pela melhoria contínua do aprendizado.

Das 14 escolas entrevistadas, 12 consideraram o método útil e eficaz e, apenas 2 escolas (sendo 1 escola eficaz e 1 escola ineficaz), disseram que o MMR não produziu o efeito pretendido. Dessas duas escolas,

um dos Diretores alegou que o planejamento pedagógico já era realizado rotineiramente nas ATPCs e o acréscimo destes procedimentos seria uma perda de tempo, mencionando ainda que o envolvimento dos alunos, família e comunidade nas reuniões era pequeno, tornando as discussões improdutivas. O outro Diretor pontuou que considera o MMR uma técnica empresarial pouco compatibilizada com a realidade escolar, contendo apenas metas e números, sem considerar questões sociais.

Dentre as 12 escolas que avaliaram positivamente o MMR, oito Diretores informaram que o método não foi totalmente uma inovação no ambiente escolar, visto que o planejamento informal das ações já era realizado, porém, mencionaram que os passos formais trazidos pelo MMR foram importantes para sistematizar o processo e mapear os problemas da escola com maior clareza e efetividade.

Além disso, quatro Diretores (sendo 3 de escolas eficazes e 1 de escola ineficaz) disseram que o MMR contribuiu para fortalecer os laços com a comunidade, inovando ao fomentar a participação dos alunos e família no processo de planejamento. Foi mencionado, ainda, o fato das reuniões serem bimestrais, o que possibilita diagnósticos pontuais em curtos períodos de tempo, viabilizando estratégias de recuperação imediatas. Um Diretor acrescentou que o exercício do MMR não esgota o trabalho pedagógico e administrativo da escola, sendo apenas uma das ferramentas à disposição dos gestores.

Questionados sobre as dificuldades na elaboração do MMR, nove diretores (5 de escolas eficazes e 4 de escolas ineficazes) relataram alguns problemas iniciais, como a resistência por parte de alguns docentes, que se sentiram avaliados e vigiados, e também dificuldades para a adaptação da rotina escolar à nova metodologia de planejamento.

Já sobre a efetividade do MMR, nove diretores relataram que o método auxilia no encaminhamento das demandas da escola para a Diretoria de Ensino e para a SEDUC, e que as devolutivas são pertinentes. Um dos diretores exemplificou que na escola havia problemas com o transporte escolar, que 75% dos alunos utilizavam. Por meio do MMR, em conjunto com pais, alunos e professores, foi proposta uma ação de melhoria e, em alguns meses, o problema foi solucionado.

3.1.2 Escolas regulares possuem menor probabilidade de serem eficazes do que as escolas do Programa de Ensino Integral

Não foi realizada uma segregação entre as escolas do PEI e as regulares na elaboração do indicador de efeito-escola pela Audesp. Embora

possuam características distintas, foi considerado útil que estas impactassem o próprio indicador de efeito escola. Assim, os dados analisados pela fiscalização mostram que o perfil de eficácia das escolas do Programa de Ensino Integral é, de fato, diferente das escolas regulares. Não tanto pela média do conjunto de escolas, mas com mais contundência pela maior probabilidade de uma escola do PEI ser eficaz.

No recorte para as escolas PEI implementadas até 2018 — ano em que o modelo poderia impactar o indicador de efeito escola, calculado sobre os resultados do Saeb 2019 —, as médias do indicador para as escolas do PEI são um pouco maiores do que das escolas regulares, sendo essa diferença significativa apenas para os anos iniciais do ensino fundamental:

Tabela 9 – Médias do IEE – segregação entre escolas do PEI e escolas regulares

Média do IEE	5º ano do EF	9º ano do EF	3º ano do EM
Escolas do PEI implementadas até 2018	11,3	8,3	4,4
Escolas Regulares	-0,2	-0,5	-0,4

Fonte: TC 022692.989.21-3

No caso dos anos iniciais do ensino fundamental, os parâmetros utilizados pela fiscalização para categorizar as escolas em eficazes ou ineficazes classificariam o conjunto de escolas como eficazes (IEE maior ou igual a 9 pontos); no caso dos anos finais do ensino fundamental e da etapa do ensino médio, o conjunto de escolas PEI ainda se encontra no grupo categorizado como controle (IEE menor do que 9 pontos).

Na análise individual das escolas e seu perfil de eficácia, no entanto, as escolas do PEI se mostram eficazes muito mais frequentemente do que as escolas regulares:

Tabela 10 – Proporção de escolas do PEI - Recorte pelo IEE

Proporção de escolas	Eficaz	Controle	Ineficaz	Conflito	TOTAL
Escolas do PEI implementadas até 2018	50%	41%	9%	1%	100%
Escolas Regulares	21%	54%	23%	2%	100%

Fonte: TC 022692.989.21-3.

De fato, o Programa de Ensino Integral é uma proposta pedagógica essencialmente distinta do modelo regular normalmente cumprido pelas redes pública e privada de ensino. O PEI paulista é, inclusive, distinto do ensino integral preconizado no ordenamento jurídico nacional, em particular do artigo 34 e do §5ª do artigo 87 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação[37] e do estabelecido pelo Plano Nacional de Educação, em sua meta 6:

[37] Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996:

Meta 6: oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica.

Estratégias:

6.1) promover, com o apoio da União, a oferta de educação básica pública em tempo integral, por meio de atividades de acompanhamento pedagógico e multidisciplinares, inclusive culturais e esportivas, de forma que o tempo de permanência dos (as) alunos (as) na escola, ou sob sua responsabilidade, passe a ser igual ou superior a 7 (sete) horas diárias durante todo o ano letivo, com a ampliação progressiva da jornada de professores em uma única escola;

6.2) instituir, em regime de colaboração, programa de construção de escolas com padrão arquitetônico e de mobiliário adequado para atendimento em tempo integral, prioritariamente em comunidades pobres ou com crianças em situação de vulnerabilidade social;

6.3) institucionalizar e manter, em regime de colaboração, programa nacional de ampliação e reestruturação das escolas públicas, por meio da instalação de quadras poliesportivas, laboratórios, inclusive de informática, espaços para atividades culturais, bibliotecas, auditórios, cozinhas, refeitórios, banheiros e outros equipamentos, bem como da produção de material didático e da formação de recursos humanos para a educação em tempo integral;

6.4) fomentar a articulação da escola com os diferentes espaços educativos, culturais e esportivos e com equipamentos públicos, como centros comunitários, bibliotecas, praças, parques, museus, teatros, cinemas e planetários;

6.5) estimular a oferta de atividades voltadas à ampliação da jornada escolar de alunos (as) matriculados nas escolas da rede pública de educação básica por parte das entidades privadas de serviço social vinculadas ao sistema sindical, de forma concomitante e em articulação com a rede pública de ensino;

6.6) orientar a aplicação da gratuidade de que trata o art. 13 da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, em atividades de ampliação da jornada escolar de alunos (as) das escolas da rede pública de educação básica, de forma concomitante e em articulação com a rede pública de ensino;

6.7) atender às escolas do campo e de comunidades indígenas e quilombolas na oferta de educação em tempo integral, com base em consulta prévia e informada, considerando-se as peculiaridades locais;

"Art. 34. A jornada escolar no ensino fundamental incluirá pelo menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola.
§ 1º São ressalvados os casos do ensino noturno e das formas alternativas de organização autorizadas nesta Lei.
§ 2º O ensino fundamental será ministrado progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino."
"Art. 87. .....
§ 5º Serão conjugados todos os esforços objetivando a progressão das redes escolares públicas urbanas de ensino fundamental para o regime de escolas de tempo integral."

> 6.8) garantir a educação em tempo integral para pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na faixa etária de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos, assegurando atendimento educacional especializado complementar e suplementar ofertado em salas de recursos multifuncionais da própria escola ou em instituições especializadas;
>
> 6.9) adotar medidas para otimizar o tempo de permanência dos alunos na escola, direcionando a expansão da jornada para o efetivo trabalho escolar, combinado com atividades recreativas, esportivas e culturais. **(Plano Nacional de Educação, Lei 13.005, de 25 de junho de 2014)**

Enquanto o ensino em tempo integral compreende uma extensão de jornada escolar, propondo o aproveitamento desse tempo complementar em "*atividades de acompanhamento pedagógico e multidisciplinares, inclusive culturais e esportivas*", a proposta do PEI paulista traz em seu bojo o conceito mais complexo de educação integral, voltada ao desenvolvimento pleno do indivíduo em suas dimensões intelectual, física, emocional, social e cultural. Ou, como conceituado na própria Lei Complementar nº 1.164, de 4 de janeiro de 2012, que instituiu o PEI no Estado de São Paulo:

> Artigo 2º - Para os fins desta lei complementar, são considerados:
>
> I - Ensino Integral - tem como objetivo a formação de indivíduos autônomos, solidários e competentes, com conhecimentos, valores e habilidades dirigidas ao pleno desenvolvimento da pessoa humana e seu preparo para o exercício da cidadania, mediante conteúdo pedagógico, método didático e gestão curricular e administrativa próprios, conforme regulamentação, observada a Base Nacional Comum, nos termos da lei, podendo o Ensino Integral ser oferecido em unidades escolares de ensino fundamental e/ou médio; (NR) **(Lei Complementar nº 1.164, de 4 de janeiro de 2012, com redação dada pela Lei Complementar 1.191, de 28 de dezembro de 2012)**

Uma forma resumida de compreender a forma de implementação do PEI encontra-se no documento das Diretrizes do Programa[38]:

> Com esse objetivo o Programa de Ensino Integral definiu um modelo de escola que propicia aos seus alunos, além das aulas que constam no currículo escolar, oportunidades para aprender e desenvolver práticas que irão apoiá-los no planejamento e execução do seu Projeto de Vida. Não apenas o desenho curricular dessas escolas é diferenciado, mas também a sua metodologia, o modelo pedagógico e o modelo de gestão escolar, enquanto instrumento de planejamento, gerenciamento e avaliação das atividades de toda comunidade escolar.
>
> Assim, foi instituído o Regime de Dedicação Plena e Integral que estabelece a atuação dos profissionais por 40 horas semanais para

[38] Documento sem data, disponível em <342.pdf (educacao.sp.gov.br)>. Acesso em 18/03/2022.

> que as equipes escolares das escolas de Ensino Integral possam fazer frente às exigências do modelo, permitindo-lhes maior proximidade com alunos e comunidade escolar.
>
> No Programa Ensino Integral os educadores, além das atividades tradicionais do magistério, têm também como responsabilidade a orientação aos alunos em seu desenvolvimento pessoal, acadêmico e profissional. Com a dedicação integral à unidade escolar, dentro e fora da sala de aula, espera-se do professor iniciativas que operacionalizam seu apoio social, material e simbólico à elaboração e realização do projeto pessoal e profissional do aluno, ações que o ajudem a superar suas dificuldades e atividades que o energizem para buscar o caminho de seus ideais. O regime prevê uma avaliação das equipes escolares visando subsidiar os processos de formação continuada dos mesmos e sua permanência no Programa. **(Diretrizes do Programa Ensino Integral, p. 12)**

Os princípios declarados do PEI podem ser encontrados nos materiais de formação oferecidos pela SEDUC aos seus docentes e gestores[39]: os 4 pilares da educação para o século XXI da UNESCO (aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a conviver e aprender a ser); a Pedagogia da Presença; a Educação Interdimensional; o Protagonismo Juvenil; o Protagonismo (do educador); a Formação Continuada; a Corresponsabilidade; a Excelência em Gestão; e a Replicabilidade.

Essas características são relevantes nesta análise específica porque trazem em seu bojo fatores associados à eficácia escolar: o modelo das escolas do PEI acrescenta carga horária de estudo aos alunos — fator que tem relação com a eficácia da escola — além de proporcionar uma série de oportunidades de trabalho sobre o clima escolar (por meio do projeto de vida, da tutoria, da orientação de estudos e da dedicação exclusiva do corpo docente) — e sobre a gestão democrática da escola, por meio de seu princípio de protagonismo juvenil.

A partir de 2019, a SEDUC empreendeu um programa de expansão do PEI, normatizado pela Resolução SEDUC nº 44, de 10-9-2019, que estabeleceu os seguintes procedimentos:

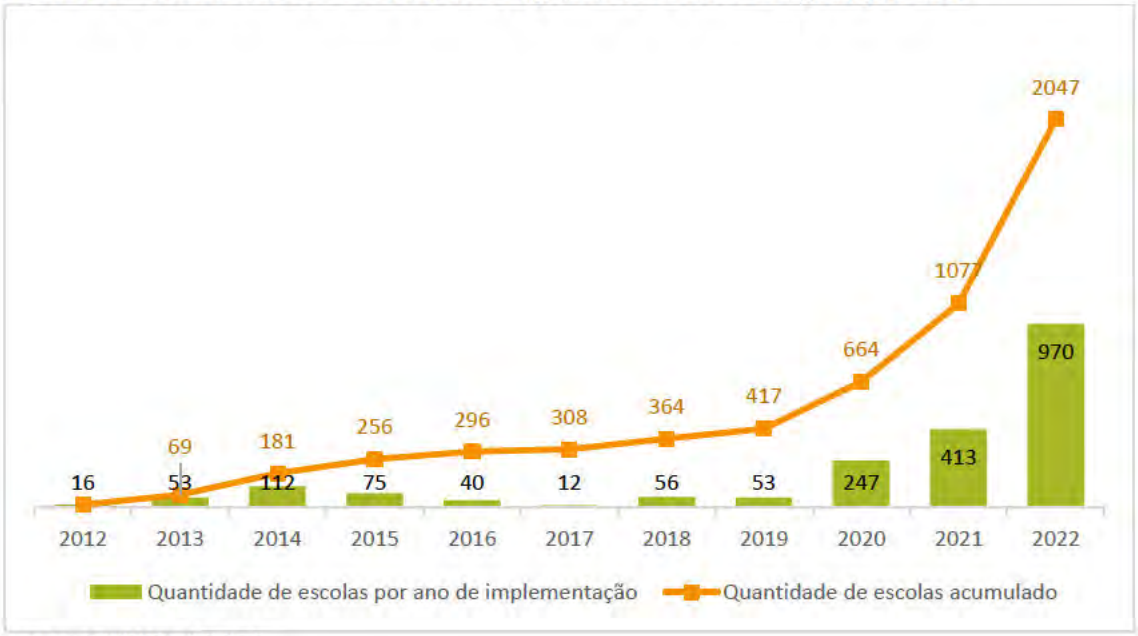
> Artigo 2º - A adesão de novas unidades escolares no Programa Ensino Integral percorrerá as seguintes etapas:
>
> I. Anúncio do Secretário da Educação sobre a possibilidade de novas unidades escolares da rede estadual ingressarem no Programa Ensino Integral;
>
> II. Anúncio dos Dirigentes Regionais de Ensino aos diretores das unidades escolares de sua circunscrição, para manifestação de interesse de adesão ao Programa;

[39] (SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2021 pp. 11 - 15). Disponível em: <Caderno-do-Gestor-Modelo-Pedagogico-e-de-Gestao-Volume-Unico.pdf (educacao.sp.gov.br)>. Acesso em 18/03/2022

> III. Manifestação do diretor da unidade escolar sobre a implantação do Programa na unidade escolar;
>
> IV. Reuniões de escuta da comunidade escolar e do conselho de escola sobre a adesão ao Programa Ensino Integral, sendo neste momento apresentado o Programa e suas especificidades;
>
> V. Formalização dos documentos para adesão, conforme disposto nos §§ 5°, 6° e 7°.
>
> §1º - A Secretaria de Estado da Educação disporá anualmente sobre os critérios para priorização de ingresso de novas unidades escolares no Programa. **(Resolução SEDUC nº 44, de 10-9-2019)**

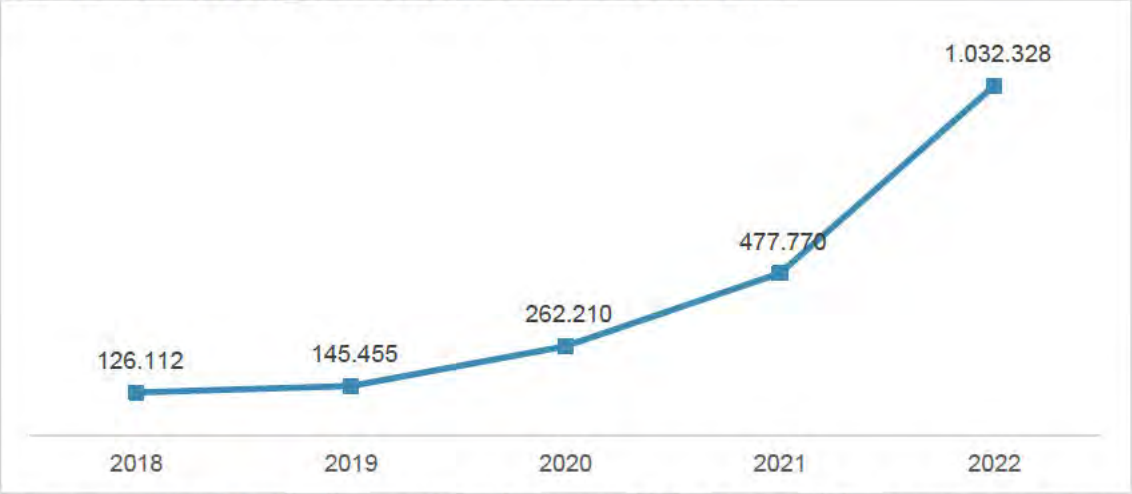
Assim, o processo de expansão do PEI ocorre por adesão das unidades escolares interessadas, em um processo de baixo para cima, havendo por parte da SEDUC uma análise de viabilidade e priorização. A evolução da expansão do PEI pode ser visualizada nos gráficos abaixo. Nota-se grande aumento nos números, tanto os de escolas ingressantes no modelo quanto de alunos: enquanto as escolas beiram os 40% do total da rede, o número de alunos matriculados em escolas do PEI ultrapassa os 30% das matrículas (utilizando-se a base de alunos de 2021 para esse cálculo).

Gráfico 2 – Quantidade de escolas no Programa de Ensino Integral, por ano



Fonte: TC 022692.989.21-3.

Gráfico 3 – Alunos em escolas do PEI – acumulado 2018-2022*



* Para o ano de 2022 foi utilizado o quantitativo de alunos de 2021, aplicado às todas as escolas que já haviam ingressado no PEI em 2022.
Fonte: TC 022692.989.21-3.

As análises de viabilidade e os critérios de priorização de conversão das escolas ao modelo PEI são necessárias porque o modelo exige um maior volume de recursos do Estado. Em primeiro lugar, é necessário atender à demanda da região da escola: com o período de aulas integral, uma escola que atendia turmas em turno e contraturno teria que abandonar as turmas do contraturno, gerando a necessidade de cobertura de demanda por outra unidade escolar na mesma região. O ensino em tempo integral acaba, portanto, por demandar mais salas de aula e mais espaços pedagógicos. Para viabilizar a expansão do PEI, a SEDUC alterou as possibilidades de jornada escolar do Programa, que originalmente previa apenas jornadas de 8h40 diários para o ensino fundamental e de 9h30 diários para o ensino médio. A Resolução SEDUC nº 68, de 12-12-2019 alterou o artigo 13 da Resolução SE nº 52, de 2-10-2014, para incluir o funcionamento do PEI em jornadas de 7 horas, permitindo, assim, o funcionamento de dois turnos consecutivos de aulas no mesmo prédio escolar. Outra alteração[40] que permitiu contornar essa

[40] Resolução SEDUC nº 10, de 22-1-2020:
"Artigo 15 - Poderá haver no âmbito da unidade escolar do Programa Ensino Integral - PEI, apenas como utilização de espaço físico sem a abrangência do referido Programa, além de classes do ensino regular em funcionamento no período noturno, o desenvolvimento de outros programas e/ou projetos da Pasta.
§ 1º - O Vice-Diretor de Escola ou o Professor Coordenador (PC) responsável pela unidade no período noturno deverá cumprir as demais horas da carga horária de sua designação em turno diurno, com horário de trabalho a ser fixado pelo Diretor de Escola da unidade e pela competência não podendo este exercício ultrapassar o limite de 8 (oito) horas diárias.
§2º - Os docentes, o Vice-Diretor de Escola ou Professor Coordenador das classes que funcionam no período noturno ou que atuam em Programa/Projeto da escola do Programa Ensino Integral - PEI não atuarão em Regime de Dedicação Plena e Integral - RDPI e não farão jus ao percebimento da Gratificação de Dedicação Plena e Integral - GDPI.
§3º - As classes do ensino noturno, bem como os programa se/ou projetos da Pasta em desenvolvimento nas dependências da escola do Programa Ensino Integral - PEI, serão vinculados a outra(s) unidade(s) escolar(es), em

dificuldade foi a possibilidade do uso do prédio das escolas do PEI por outras escolas de ensino regular, permitindo assim o funcionamento de um turno noturno para atender alunos da região que trabalham e que não poderiam estudar em período integral.

> Artigo 13 - O horário de funcionamento, a carga horária semanal de estudos e as atividades pedagógicas das unidades escolares do Programa Ensino Integral - PEI, compreenderão:
>
> I- anos iniciais do ensino fundamental:
>
> a) turno único de 08 (oito) horas e 40 (quarenta) minutos, com aulas de 50 (cinquenta) minutos;
>
> b) o horário do almoço será de 1 (uma) hora a 1 (uma) hora e 30 (trinta) minutos;
>
> c) 2 (dois) intervalos de 20 (vinte) minutos, um no turno da manhã e outro no turno da tarde.
>
> II - anos finais do ensino fundamental e ensino médio - turno único:
>
> a) turno único de 09 (nove) horas e 30 (trinta) minutos, com aulas de 50 (cinquenta) minutos;
>
> b) o horário do almoço será de 1 (uma) hora e 30 (trinta) minutos;
>
> c) 2 (dois) intervalos de 15 (quinze) minutos, um no período da manhã e outro no período da tarde.
>
> III - anos finais do ensino fundamental e ensino médio - dois turnos:
>
> a) 2 (dois) turnos de 07 (sete) horas cada, com aulas de 45 (quarenta e cinco) minutos;
>
> b) o horário do almoço ou jantar será de, pelo menos, 45 (quarenta e cinco) minutos;
>
> c) 1 (um) intervalo de 15 (quinze) minutos.
>
> d) entre a saída dos alunos do primeiro turno e a entrada dos alunos do segundo turno, deverá ser oferecido um lanche aos alunos.
>
> Parágrafo único - É vedada a oferta de vagas para alunos dos anos finais do ensino fundamental no turno de 07 (sete) horas que termina no período noturno. **(Resolução SE nº 52, de 2-10-2014, com alterações pelas Resoluções SEDUC nº 68, de 12-12-2019 e sem número, de 23-1-2020)**

A segunda dificuldade enfrentada para a expansão do modelo é a disponibilidade de recursos humanos, uma vez que cada aluno será atendido com mais horas-aula e, além disso, o modelo pedagógico do Programa precisa da estabilidade do corpo docente para atingir seus objetivos. Assim, os professores e diretores que fazem parte do PEI ingressam no Regime de Dedicação Plena e Integral (RDPI), com carga horária de 40 horas semanais e

---

termos de organização e infraestrutura didático-pedagógica e também de classificação dos servidores que neles atuarem."

dedicação exclusiva durante o período de funcionamento da escola. Esses profissionais são remunerados por meio da Gratificação de Dedicação Plena e Integral (GPDI), que acrescenta à remuneração do docente ou gestor o percentual de 75% de seu salário-base vigente, sendo este valor computado para os cálculos de 13º salário, 1/3 de férias, descontos previdenciários e proventos para aposentadoria, não se aplicando ao cálculo de outras vantagens pecuniárias, como quinquênios ou sexta-parte[41]. Assim, a remuneração dos educadores das escolas PEI é mais atraente do que as de seus pares em escolas regulares.

A Lei Complementar nº 1.374, de 30 de março de 2022, que instituiu novas carreiras no Quadro de Magistério da SEDUC, alterará essas regras a partir de 29/05/2022. A partir de então, os integrantes do Quadro do Magistério que estiverem em escolas do PEI farão jus a uma remuneração adicional fixa, no valor de R$2.000,00 para as classes docentes e de R$3.000,00 para Diretores. Esse adicional não mais será computado para fins previdenciários, mas seguirá sendo computado para o cálculo do 1/3 de férias e do 13º salário. Essas novas regras serão compulsórias para toda a rede independentemente de o docente optar ou não por ingressar nas novas carreiras criadas na própria Lei Complementar em comento. Essa alteração de uma parcela variável de acordo com o progresso na carreira do docente por uma parcela fixa e igual para todos deverá ocasionar alterações na avaliação da vantajosidade do ingresso ou permanência no modelo do PEI no curto prazo e caso a caso, havendo risco de impacto na execução do Programa

Outra alteração promovida no PEI para garantir a disponibilidade de recursos humanos foi a inclusão dos professores da categoria O — com contratação temporária — nos processos seletivos[42].

A fiscalização questionou a SEDUC sobre os critérios de priorização das escolas selecionadas para o PEI. Sem apontar algum regulamento ou normativo que contivesse essas diretrizes, a SEDUC informou que as escolas estão sendo selecionadas pelo porte — privilegiando as maiores — e pelo Indicador de Nível Socioeconômico (INSE) — privilegiando os alunos com maior vulnerabilidade, ou seja, INSE mais elevado.

> Caso haja necessidade de priorização de escolas, ou seja, se não é possível atender todas as escolas solicitantes, são priorizadas as escolas maiores e mais vulneráveis, cuja mensuração é realizada

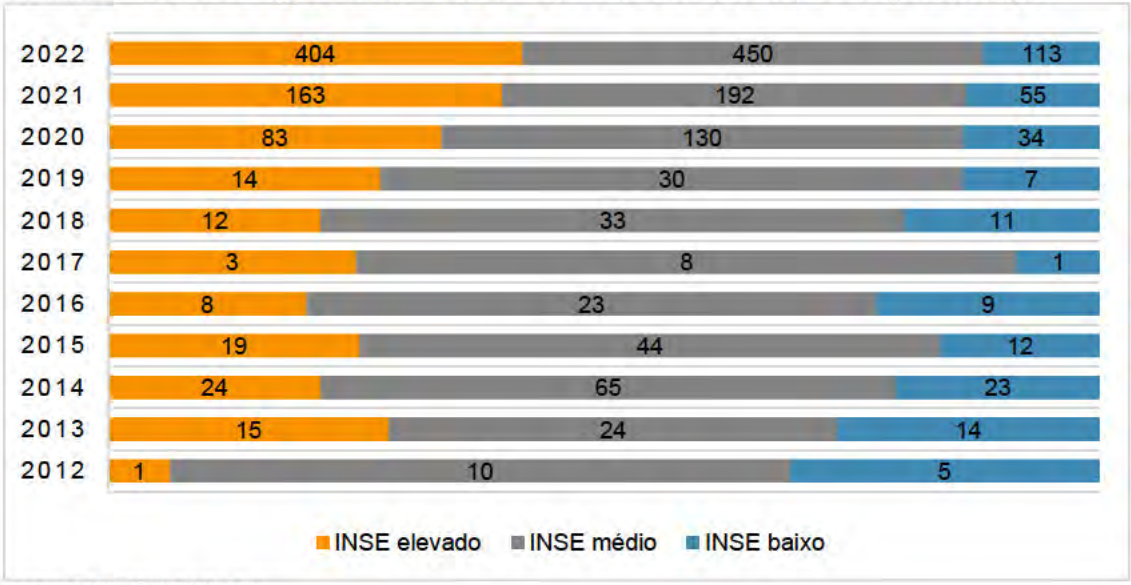
[41] Lei complementar nº 1.164, de 4 de janeiro de 2012, artigo 11, §1ª, com redação dada pela Lei Complementar nº 1.191, de 28 de dezembro de 2012.

[42] Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 80/2021, item 17. Disponível no TC 022692.989.21-3.

pelo Índice de Nível Socioeconômico - INSE. **(Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 n 80/2021, item 16. Disponível no TC 022692.989.21-3)**

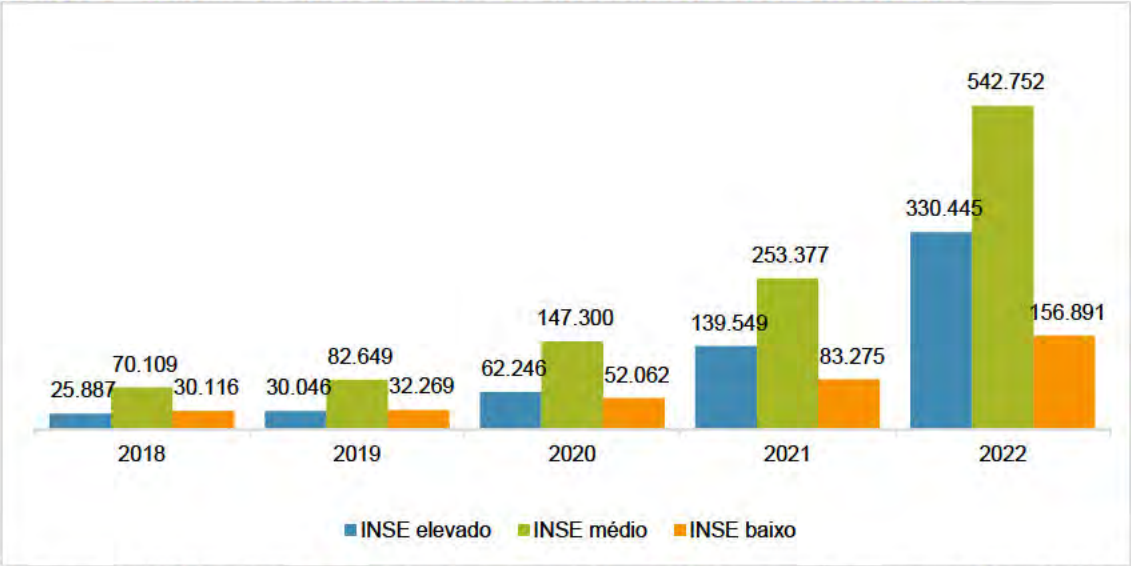
Tal política é acertada, uma vez que o histórico do PEI foi o de privilegiar escolas de INSE médio ou baixo. Os gráficos abaixo ilustram a evolução do Programa desde a sua criação pelo recorte do INSE. Nos últimos anos, nota-se uma elevação do número de escolas e de alunos mais vulneráveis sendo privilegiados na expansão do Programa.

Gráfico 4 – Escolas ingressantes no PEI – Recorte INSE por ano de implementação



Fonte: TC 022692.989.21-3.

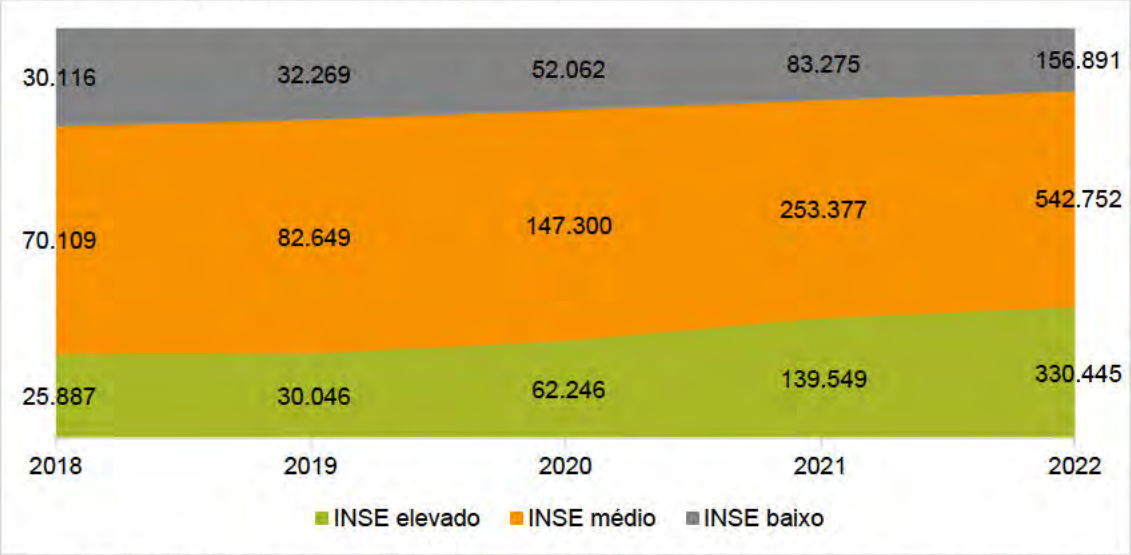
Gráfico 5 – Número de alunos no PEI* – Acumulado 2018-2019 – Recorte INSE



Para o ano de 2022 foi utilizado o quantitativo de alunos de 2021, aplicado às escolas ingressantes no PEI em 2022.
Fonte: TC 022692.989.21-3.

Os dados sugerem uma direção correta: de um programa em que havia mais alunos de nível socioeconômico favorável do que alunos mais vulneráveis ainda em 2019, a situação atual mostra que o crescimento do PEI se deu no sentido da equidade. Enquanto o número de alunos de melhor nível socioeconômico cresceu quase 5 vezes entre 2019 e 2022, o crescimento da participação dos alunos mais vulneráveis foi multiplicado em cerca de 11 vezes. O gráfico abaixo ilustra a evolução da proporção de alunos por nível socioeconômico no PEI, de 2018 a 2022.

Gráfico 6 – Proporção de alunos no PEI* – Recorte INSE



* Para o ano de 2022 foi utilizado o quantitativo de alunos de 2021, aplicado às escolas ingressantes no PEI em 2022.
Fonte: TC 022692.989.21-3.

3.1.3 O Programa de Ensino Integral não conta com um planejamento adequado para a continuidade de sua expansão

A expansão do PEI é uma tarefa que comporta complexidade, tanto pela previsão de recursos orçamentários como de planejamento de obras, adaptações, previsão da demanda e transferência de alunos entre unidades. Além de uma expansão tão acelerada do programa comportar essas complexidades narradas, ela também possui impactos nas demais escolas da rede e nas demais redes que também atendem alunos nos diversos municípios. Há locais em que a remuneração dos profissionais do PEI é atraente e redireciona os docentes da região para o Programa, desfalcando outras funções em escolas regulares; em outras, os docentes continuam preferindo manter-se nas escolas estaduais regulares e acumular empregos em outras redes que remunerem mais — o que pode ocasionar uma falta de docentes no PEI.

Enquanto um material de divulgação da SEDUC de dezembro de 2019 explicitou uma meta de atingir a marca de 1.000 escolas no modelo no médio prazo e o intuito final de universalizar o Programa na rede estadual no longo prazo[43], o que se enxerga nos gráficos acima é que SEDUC inicia 2022, com já 2.047 escolas no PEI — mais de um terço de toda a rede —, sendo 773 delas com jornada de 7h e 1.274 com jornada de 9h. Considerando a proposta de universalização, há escolas que não possuem estrutura física adequada para comportar o Programa, e não conseguiriam ingressar nele sem redirecionar alunos para outras redes ou unidades escolares — ainda insuficientes ou inexistentes. Por fim, a migração de parte da rede estadual para o PEI cria uma inequidade imediata na rede: enquanto a pretensa universalização do modelo não se concretiza, há alunos que não são atendidos pelo Programa — não porque não queiram, mas sim porque não há condições na rede para tanto; e, assim, não têm acesso à mesma proposta pedagógica e oportunidades educacionais que seus colegas.

Por conta dessas complexidades, a fiscalização demandou, por duas vezes, o planejamento detalhado de expansão do PEI, questionando a administração sobre os prazos de implementação, etapas, gargalos, providências e recursos previstos. Nas duas requisições, as respostas da SEDUC foram preocupantes. Na primeira, a SEDUC evidenciou não possuir um planejamento de médio e longo prazos para a expansão do PEI, tendo respondido, acerca do planejamento, o seguinte: "*A SEDUC vem mapeando as escolas que necessitam de ampliações e planejando os ajustes de espaço vislumbrando a universalização.*"[44]

Já na segunda requisição da fiscalização sobre o planejamento da expansão e universalização do PEI, a resposta recebida pela fiscalização segue abaixo:

> No ano corrente, a rede estadual paulista conta com 2.047 (40%) escolas de Tempo Integral, das quais 970 ingressaram neste ano. Essas escolas tiveram três meses (março a junho de 2021) para realizarem a consulta à comunidade e equipes escolares e produzirem os documentos necessários ao processo, são eles: Parecer do Diretor Escolar, Parecer do Conselho de Escola e evidência de consulta à comunidade escolar. Ao todo são atendidos 929 mil estudantes do Ensino Fundamental e Ensino Médio em jornada integral. A SEDUC continuará expandindo o PEI para mais escolas estaduais, seguindo um planejamento cuja meta é expandir o

[43] Apresentação sobre a Expansão do PEI, disponível em <https://programas.educacao.sp.gov.br/documents/pei-expansao.pdf>. Acesso em 19/03/2022.

[44] Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 80/2021, item 17. Disponível no TC 022692.989.21-3.

PEI para 95% das escolas estaduais até 2030. A seguir as estimativas anuais para expansão PEI:

- Ano 2023: 3.050 escolas estaduais no PEI
- Ano 2024: 3.450 escolas estaduais no PEI
- Ano 2025: 3.600 escolas estaduais no PEI
- Ano 2026: 3.800 escolas estaduais no PEI
- Ano 2027: 4.115 escolas estaduais no PEI
- Ano 2028: 4.320 escolas estaduais no PEI
- Ano 2029: 4.520 escolas estaduais no PEI
- Ano 2030: 4.840 escolas estaduais no PEI

Para que esta expansão possa ser realizada, faz-se necessária uma série de ampliações na estrutura física das escolas, construindo mais salas de aula e mais ambientes de aprendizagem para viabilizar a acomodação dos estudantes em jornada integral.

Estas ampliações estão previstas para ocorrem através do Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo (PAINSP), instituído pela Lei nº 17.414, de 23 de setembro de 2021 e regulamentado pelo decreto nº 66.177, de 27 de outubro de 2021. Trata-se de um formato de parceria com os municípios, para tornar a transferência de recursos técnicos, materiais e financeiros mais ágil e desburocratizada. Dessa forma, pretende-se transferir recursos necessários às ampliações aos municípios para que estes as executem, mediante adesão dos municípios ao eixo infraestrutura do PAINSP. A estimativa é que os investimentos relacionados à ampliação da infraestrutura das escolas para expansão PEI totalizem, até 2030, R$ 3,6 bilhões. **(Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 83/2021, item 23. Disponível no TC 022692.989.21-3)** ***(grifos nossos)***

A resposta da SEDUC sobre o planejamento da expansão do PEI retorna um cronograma de conversão de 95% das unidades escolares até 2030, mas — a despeito da expansão do PEI ser uma linha de ação anunciada e executada desde 2019 — o modo de implementação desse plano é associado a um mecanismo recém-criado de convênios com municípios: o Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo. Nesse mecanismo, seria responsabilidade dos municípios operacionalizar a expansão de infraestrutura educacional do Estado, numa sistemática que se apresenta heterodoxa. Pois segue a definição do PAINSP:

Artigo 1º - Esta lei institui o Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo - PAINSP, com o objetivo de promover a assistência técnica e financeira do Estado de São Paulo aos Municípios nele circunscritos, voltada para a execução, em regime de colaboração, de programas e de ações que visem à melhoria da qualidade da educação básica pública.

Parágrafo único - A assistência será prestada pela Secretaria da Educação em caráter suplementar e voluntário, mediante a

> formalização do Termo de Compromisso previsto nesta lei, no qual serão estabelecidas as obrigações de cada partícipe.
>
> Artigo 2º - A assistência técnica e financeira de que trata esta lei dar-se-á nos seguintes eixos:
>
> I - materiais didáticos, pedagógicos, tecnologias educacionais e educação inclusiva;
>
> II - transporte escolar;
>
> III - alimentação escolar;
>
> IV - formação e valorização de profissionais;
>
> V - infraestrutura física;
>
> VI - equipamentos;
>
> VII - gestão pedagógica, avaliação educacional e estratégia de aprendizagem para alunos com altas habilidades, superdotados e com necessidades especiais.
>
> (...)
>
> Artigo 4º - Os Municípios manifestarão interesse em aderir ao PAINSP via sistema informatizado, indicando as ações em que pretendem a assistência técnica ou financeira, competindo à Secretaria da Educação decidir a respeito de acordo com a disponibilidade orçamentária e a adequação da manifestação municipal às normas regulamentares. **(Lei nº 17.414, de 23 de setembro de 2021)**

A Lei nº 17.414/2021 foi regulamentada pelo Decreto nº 66.177, de 27 de outubro de 2021, e o Secretário da Educação editou as Resoluções SEDUC de nº 121, nº 137, nº 138, nº 140 e nº 141, todas em 2021, para regulamentar a execução do PAINSP. A Resolução SEDUC nº 121, de 12-11-2021, faz menção explícita ao PEI como uma das possíveis ações tratadas no eixo de infraestrutura física, mas em todos os normativos consta a redação do artigo 4º da Lei, transcrito no excerto acima: a iniciativa das ações do PAINSP é dos Municípios.

Ao mesmo tempo, não fica claro de que forma os municípios executarão obras ou reformas em unidades estaduais de ensino, com uma única passagem que se refere a essa possibilidade:

> Artigo 9º – O processo pertinente à celebração do Termo de Compromisso deverá ser instruído com comprovação de que o Município partícipe assegurou recursos próprios para complementar a execução do objeto, exceto na hipótese de obra ou serviço de engenharia a ser realizado em escolas da rede estadual de ensino.
>
> § 1º – A contrapartida financeira do Município corresponderá a, no mínimo, 1% (um por cento) do valor total estimado do Termo de Compromisso. **(Resolução SEDUC nº 121, de 12-11-2021)**

Em suma, a resposta enviada pela SEDUC levanta evidências de que não há um planejamento adequado para a continuidade da expansão do

PEI, sugerindo, ainda, que essa continuidade dependeria da iniciativa de Municípios para executar obras e adequações em próprios estaduais. Essas informações colocam em xeque a sustentabilidade da expansão e a oferta equânime de oportunidades educacionais a todos os estudantes da rede estadual de ensino.

Uma forma de amenizar a assimetria que existe entre alunos do PEI e das escolas regulares foi o lançamento do Inova Educação, um programa que incluiu alguns componentes da parte diversificada do PEI no cotidiano das escolas regulares, como as disciplinas eletivas, as disciplinas de tecnologia e inovação e o projeto de vida. Essa alteração foi possível reduzindo-se as horas-aulas de 50 minutos para 45 minutos cada e a adição de uma aula a mais por dia. A jornada escolar foi dilatada em 15 minutos diários ou 50 horas anuais para acomodar as novas disciplinas[45]. Com isso, a SEDUC pretende atingir todo o corpo discente da rede estadual com o apoio do Projeto de Vida, ajudando os alunos a estabelecerem objetivos de longo prazo que os motive para a continuidade dos estudos. Nas escolas regulares, no entanto, o Projeto de Vida não conta com a Tutoria dos docentes, o que retira dele uma parte relevante de seu significado nas escolas PEI.

Outra característica pedagógica relevante do PEI é a Orientação de Estudos, que pretende realizar um diagnóstico individual para cada aluno e junto a cada aluno sobre suas defasagens, traçando um plano de trabalho customizado para superá-las. Sobre a Orientação de Estudos:

> A Orientação de Estudos é um componente da Parte Diversificada do currículo do Programa Ensino Integral. O objetivo é que o estudante aprenda a estudar. Isso significa aprender a organizar um plano de trabalho e desenvolver técnicas e estratégias de estudo com foco nas habilidades que permeiam a competência leitora e escritora, como por exemplo, aprender a localizar informações em um texto, elaborar sínteses, resumos e resenhas, organizar fichamentos, realizar pesquisas e outras técnicas de estudo. É importante ressaltar que a aula de Orientação de Estudos não é um momento para realizar tarefas, atividades ou trabalhos dos demais componentes curriculares. Entretanto, uma parte das aulas de Orientação de Estudos podem ser utilizadas para a realização do Nivelamento. **(Modelo Pedagógico e de Gestão do Programa de Ensino Integral: Caderno do Gestor. P. 21)**

Assim, embora a iniciativa de generalizar práticas do PEI para toda a rede por meio do Inova Educação tenha grande potencial de aumentar o engajamento dos alunos e seu foco acadêmico, ela não substitui a própria

[45] Apresentação de lançamento do programa, disponível em <Inova-Educação-–-Lançamento2.pdf (educacao.sp.gov.br)>. Acesso em 21/03/2022.

universalização do PEI, sugerindo a manutenção das inequidades na rede estadual.

3.1.4 Formação continuada dentro da rede

Completando o conjunto de fatores inter-relacionados que constroem o clima acadêmico focado em resultados comumente encontrado em escolas eficazes, a formação dos professores é entendida como o principal remédio para algumas fragilidades detectadas nas avaliações de aprendizagem — em alguns casos, a forma de se ensinar precisa ser enriquecida junto ao corpo docente, tornando os professores mais efetivos na tarefa de transmitir o conteúdo disposto no currículo.

A formação continuada é um aspecto central no exercício do magistério. Tanto a legislação garante que seja reservado tempo para essa atividade na jornada docente, como existem diretrizes técnicas em nível nacional que prescrevem as melhores práticas para a organização dessa formação. A Resolução CNE/CP nº 1, de 27 de outubro de 2020, que dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação continuada de professores da educação básica e institui a Base Nacional Comum para a formação continuada desses profissionais baseou-se justamente em estudos de eficácia escolar para estabelecer as características desejáveis dessa formação. O estudo usado com referência para essa norma possui o trecho transcrito abaixo:

> Nessa literatura, foram identificadas as seguintes características comuns de iniciativas eficazes em formação continuada de professores: 1) Foco no conhecimento pedagógico do conteúdo; 2) Métodos ativos de aprendizagem; 3) Participação coletiva; 4) Duração prolongada; 5) Coerência.
>
> As experiências de formação continuada que foram avaliadas como eficazes pela maioria dos textos revisados têm o foco no "conhecimento pedagógico do conteúdo", o qual se refere à compreensão de como os conteúdos das disciplinas estão estruturados e articulados entre si, a fim de que os professores possam explicar um assunto específico de sua matéria e levar seus alunos a aprendê-lo (SHULMAN, 1987).
>
> De um modo mais concreto, essas experiências focavam: nos conhecimentos acerca de como os alunos aprendem determinada(s) disciplina(s); no emprego, junto aos alunos, de estratégias eficazes de ensino; na maneira pela qual se estabelecem conexões entre os conteúdos ministrados e nas pedagogias mais apropriadas para o sucesso na aprendizagem (BLANK e DE LAS ALAS, 2009). Como explica Desimone (2009), os conhecimentos, habilidades e práticas dos professores aprimoram-se à medida que há maior articulação do conteúdo da disciplina com a maneira por meio da qual os alunos o

> aprendem, favorecendo o desempenho acadêmico desses últimos. Além disso, o uso de metodologias que procuram promover a aprendizagem ativa dos professores se mostrou uma das principais características dos programas de formação continuada eficazes. Oportunidades para aprendizagem ativa podem concretizar-se de várias formas, incluindo a possibilidade de observar professores especialistas e de ser observado dando aulas; planejar novos materiais a partir do currículo e novos métodos de ensino para serem utilizados na sala de aula; revisar o trabalho dos alunos nos assuntos e tópicos que estão sendo tratados; coordenar discussões e realizar trabalhos escritos (GARET et al., 2001). A literatura investigada mostra que os professores, quando tratados como aprendizes ativos, se engajam mais e de maneira mais produtiva nas tarefas da docência (ÁVALOS, 2007; DESIMONE, 2009; VILLEGAS-REIMERS, 2003). (Fundação Carlos Chagas e Todos pela Educação, 2017 pp. 6-7)

Outro estudo qualitativo que ressaltou a importância da formação continuada docente para a eficácia escolar foi o estudo promovido pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) em parceria com a Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (Iede), executado com o auxílio dos Tribunais de Contas do Brasil. Dentre as conclusões do estudo, foi apontado que:

> Os itens em verde na Figura 1 – formação docente realizada por professores da rede e aplicação de simulados semanalmente – são elementos prioritários e chave, cuja presença simultânea está associada a bons resultados. Nota-se que a formação docente realizada por professores do Município é um mecanismo de valorização e reconhecimento dos melhores profissionais. A maioria das redes com bons resultados oferta formação continuada, o que é uma prática relevante, porém, o "como" – no caso, realizada por docentes da própria rede – é um elemento de ainda mais impacto. O foco em formações voltadas aos desafios do Município levou as escolas tratamento a avaliar positivamente o suporte pedagógico oferecido pela Secretaria. (Instituto Rui Barbosa, Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (Iede), 2020 p. 46)

Enquanto o estudo utilizado como parâmetro para a Resolução do CNE trata de formação continuada como um todo — incluindo cursos de extensão, atualização, aperfeiçoamento e pós-graduação *lato* e *stricto sensu* — , a formação continuada que faz a diferença, segundo o estudo do IRB/Iede, é justamente aquela que ocorre dentro da rede, ministrada pelos próprios profissionais da rede. Assim, trata-se, essencialmente, das Aulas de Trabalho Pedagógico Coletivo (ATPC), incluída na porção da carga horária dos docentes reservada para as atividades extraclasse. A SEDUC organiza, por meio da sua Coordenadoria Pedagógica, das Diretorias de Ensino e da Escola de Formação e Aperfeiçoamento dos Professores do estado de São Paulo "Paulo Renato Costa Souza" (EFAPE), atividades de formação que contemplam pautas formativas para as ATPCs, orientações técnicas e cursos de atualização e aperfeiçoamento.

Os procedimentos de auditoria para a avaliação da ATPC requereriam, em primeiro lugar, conhecimento técnico especializado da equipe de fiscalização que, como já explicitado, não está disponível; ao mesmo tempo, o funcionamento atípico das unidades escolares em 2021 também prejudicou procedimentos de observação, de modo que a análise quanto à formação dos docentes na SEDUC será concentrada em relatar o sentido e disponibilidade das políticas adotadas. A fiscalização considera que a formação docente é de especial interesse em um contexto em que o conteúdo a ser ministrado pelos professores da rede passa por muitas transformações, como a implementação do novo Currículo Paulista, oriundo das novas BNCC para ensino fundamental (homologado em 2019) e ensino médio (homologado em 2020); a introdução de novos componentes curriculares por meio do Inova São Paulo; e a própria expansão do PEI, que exige mais docentes exercendo funções distintas e ainda outros novos componentes curriculares.

3.1.4.1 Pautas para ATPC

A Lei Federal nº 11.738, de 16 de julho de 2008, define que a carga horária máxima que um professor deve cumprir com atividades de interação com seus educandos é de 2/3[46] de sua jornada, sendo o restante de 1/3 reservado às atividades extraclasse. Embora a normatização nacional tenha vindo apenas em 2008, na rede estadual de ensino paulista as horas de atividades extraclasse já haviam sido introduzidas — e vetadas — no Estatuto do Magistério de 1985[47]; mais tarde, em 1996, a Portaria CENP 1/96 e, por fim, a Lei Complementar nº 836, de 30 de dezembro de 1997, regulamentaram as atividades extraclasse dos docentes da rede estadual paulista:

> Artigo 10 - A jornada semanal de trabalho do docente constituída de horas em atividades com alunos, de horas de trabalho pedagógico na escola e de horas de trabalho pedagógico em local de livre escolha pelo docente, a saber:
>
> (...)
>
> Artigo 13 - As horas de trabalho pedagógico na escola deverão ser utilizadas para reuniões e outras atividades pedagógicas e de estudo, de caráter coletivo, organizadas pelo estabelecimento de ensino, bem como para atendimento a pais de alunos.

---

[46] Artigo 2º, §4º.

[47] Lei Complementar nº 444, de 27 de dezembro de 1985.

"Artigo 44 - A hora-atividade é um tempo remunerado de que disporá o docente, prioritariamente, para participar de reuniões pedagógicas e, ainda, para a preparação de aulas, correção de trabalhos e provas, pesquisa, atendimento a pais e alunos (vetado)."

> Parágrafo único - As horas de trabalho pedagógico em local de livre escolha pelo docente destinam-se à preparação de aulas e à avaliação de trabalhos dos alunos. **(Lei Complementar nº 836, de 30 de dezembro de 1997)**

Nos últimos anos, a SEDUC alterou várias vezes a regulamentação de suas ATPCs, no sentido de tornar cada vez mais exigente a presença dos professores nas formações dentro da escola. A Resolução SE nº 8, de 19-1-2012, exigia, para uma Jornada Completa (40 horas semanais), o cumprimento de 32 aulas para alunos, 3 aulas de ATPC na escola e 13 aulas de Aulas de Trabalho Pedagógico em Local de Livre Escolha (ATPL).

A Resolução SEDUC nº 72, de 16-12-2019, alterou a distribuição dessa carga horária para os professores do quadro PEB II. O Inova Educação (ver mais no item 3.2.4) reduziu a hora-aula de 50 para 45 minutos nas escolas de anos finais do ensino fundamental e de ensino médio, fazendo com que a carga de ATPC dos PEB II passasse a 7 aulas semanais. Assim, de 2 horas e 30 minutos de ATPC por semana anteriormente, esses docentes passaram a cumprir 5 horas e 15 minutos semanais a partir de 2020 — o equivalente a um turno completo por semana. A nova resolução também regulamentou onde e de que forma os docentes deveriam cumprir essas horas, criando dias específicos da semana segundo a área de conhecimento.

Além de exigir uma carga maior de ATPC aos docentes, a SEDUC, por meio da EFAPE, também disponibiliza pautas formativas para orientar o trabalho pedagógico dos professores. O Documento Orientador da ATPC de 2020[48] indica conteúdos voltados ao Inova Educação, ao Novo Currículo Paulista, ao MMR, a técnicas de gestão de sala de aula, recuperação do aprendizado, modalidades especiais de ensino e pautas do Programa Conviva, cujo material foi disponibilizado à rede para que fosse desdobrado por Diretoria de Ensino e por unidade escolar, conforme suas necessidades particulares. Inicialmente disponibilizado no ambiente virtual da EFAPE, com a pandemia de Covid-19 e a necessidade urgente de acelerar o desenvolvimento do Centro de Mídias da Educação (CMSP), o material das ATPCs passou a ser disponibilizado por esse meio. Segundo o Relatório de Atividades da EFAPE de 2020, nesse ano, das 379 pautas formativas no AVA-EFAPE, 301 (79,41%) foram transmitidas via CMSP. Em 2021, as ATPCs, então, constituíram uma programação transmitida ao vivo e disponibilizada permanentemente no repositório do Centro de Mídias.

---

[48] Disponível em <Documento Orientador do Programa de Formação.pdf (escoladeformacao.sp.gov.br)>. Acesso em 05/04/2022.

A forma de organização das ATPCs para 2022 pode ser consultada no sítio eletrônico do CMSP[49] e sua programação[50] também. A Resolução SEDUC nº 133, de 29-11-2021, manteve as 7 aulas de trabalho pedagógico coletivo para docentes dos anos finais do ensino fundamental, e incluiu a possibilidade de Aulas de Trabalho Pedagógico Individual para os docentes ministrando aulas de aprofundamento curricular no Novo Ensino Médio. A ATPI se limita a 1 aula por semana, a ser cumprida preferencialmente na unidade escolar, e é realizada em lugar de 1 aula com os alunos.

Completando o movimento de ampliar o tempo do professor em formação na escola, a nova Lei Complementar nº 1.374, de 30 de março de 2022, que instituiu a nova carreira de Professor de Ensino Fundamental e Médio não mais menciona as ATPL, indicando em seu artigo 10 que o 1/3 da jornada será aplicada em "*atividades pedagógicas na unidade escolar, sem interação com os educandos*". Assim, toda a porção de 1/3 da carga horária em atividades extraclasse deverá ser cumprida na própria escola.

Além das pautas formativas que subsidiam a formação nas ATPC, a SEDUC ainda oferece Orientações Técnicas, que, segundo a Resolução SE nº 62, de 11-12-2017, em seu artigo 12, são

> ações/reuniões de caráter pontual, sistemático ou circunstancial, previstas no Regimento Interno da EFAP, serão organizadas pelos órgãos centrais e regionais, com o objetivo de aprimoramento da prática da área do profissional participante, com vistas à melhoria de seu desempenho na implementação de novos conceitos e de práticas educacionais e de gestão inovadoras. **(Resolução SE nº 62, de 11-12-2017, artigo 12)**

3.1.4.2 Formação continuada via EFAPE

Os métodos de formação de pessoal disponibilizados pela EFAPE podem ser divididos nos seguintes formatos: cursos, que contemplam temáticas específicas dos eixos formativos da EFAPE, podendo ser ofertados em diferentes modalidades e permitem certificação; trilhas, que são sequências de módulos ou cursos, independentes ou interligadas, com etapas obrigatórias e sequenciais, permitindo, em alguns casos, a seleção pelo cursista e é passível de certificação; percursos, que abordam temas ligados aos eixos formativos da EFAPE e alinhados às necessidades da Rede, não sendo

---

[49] Disponível em <Documento-Orientador-ATPC-2022-VF.pdf (educacao.sp.gov.br)>. Acesso em 05/04/2022.

[50] Disponível em <Cronograma ATPC_2022.xlsx (sharepoint.com)>. Acesso em 05/04/2022.

necessária inscrição e os servidores não são certificados; e as pautas formativas, já exploradas no item anterior.

Os cursos da categoria Atualização poderão ser propostos por parceiros da EFAPE — órgãos da estrutura básica da SEDUC; órgãos de outras Secretarias e Autarquias do Estado de São Paulo; instituições públicas; universidades; entidades representativas de classe; outras instituições e/ou entidades particulares credenciadas pela Secretaria. Todos esses cursos necessitam de autorização e homologação da EFAPE, mesmo nos casos em que os proponentes não estejam sob o domínio desta e sejam os responsáveis pela emissão dos certificados.

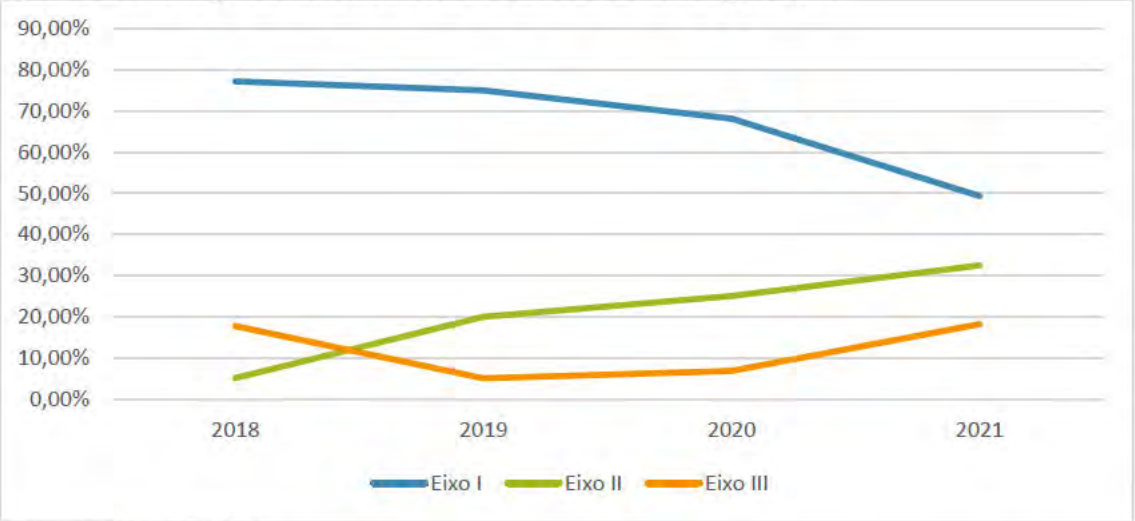
Os cursos de Especialização e Aperfeiçoamento poderão ser propostos por universidades públicas e privadas (reconhecidas pelo MEC), coordenadorias da EFAPE ou órgãos das Secretarias e Autarquias do Estado de São Paulo, além, no caso dos de Aperfeiçoamento, das instituições de natureza educacional, profissional ou de pesquisa científica ou tecnológica.

Os cursos oferecidos pela EFAPE são categorizados em eixos: o Eixo I, intitulado "Currículo e Prática de Ensino na Educação Básica, suas Modalidades e Atendimentos Específicos"; o Eixo II, sobre "Gestão Educacional'; e Eixo III, com os "Grandes Temas da Educação"[51]. Os cursos também podem ser organizados de forma centralizada — diretamente pela equipe da EFAPE — ou descentralizada — elaborados pela Diretorias de Ensino e depois, após análise, oferecidos na rede pela EFAPE.

Os relatórios disponibilizados pela EFAPE nos anos de 2018, 2019 e 2020 disponibilizam dados consolidados de suas atividades e uma amostra de ações com mais detalhes, incluindo informações sobre carga horária, público-alvo, inscritos, nível e eixo, por exemplo. Em alguns casos, há a quantidade de aprovados, reprovados e desistentes, ou seja, o desempenho dos cursistas. As análises realizadas a partir destes dados demonstraram os seguintes resultados:

[51] Resolução SE nº 62, de 11-12-2017, artigo 6º, inciso III.

Gráfico 7 - Evolução anual da oferta de cursos da EFAPE por eixo



Fonte: TC 022692.989.21-3.

Pelo gráfico acima, nota-se que a porcentagem de cursos ofertados pela SEDUC para o eixo I vem diminuindo com o tempo, variando de 77,22% em 2018 para 49,35% em 2022 e os cursos relacionados ao eixo II aumentaram no mesmo período, variando de 5,06% a 32,47%.

Em 2019, por força do inciso II do artigo 39 do Decreto nº 64.187, de 17 de abril de 2019, a EFAPE ampliou sua atuação para incluir o atendimento a servidores de redes municipais de educação do Estado de São Paulo, uma vez que o currículo paulista — já atualizado para as novas BNCCs — foi disponibilizado a essas redes.

Os dados da tabela a seguir foram retirados dos relatórios da EFAPE dos anos de 2018, 2019, 2020 e 2021:

Tabela 11 - Quantidade de inscrições e ações entre 2018 e 2021 pelos diversos tipos de ações ofertadas pela EFAPE

Tipos de ação	2018		2019		2020		2021	
	Inscritos	Ações	Inscritos	Ações	Inscritos	Ações	Inscritos	Ações
Ações com formação centralizadas	109.543	80	680.817	20	771.880	44	585.169	46
Ações com formação centralizadas - servidores municipais	7.888	6	23.325	12	34.397	28	19.234	31
Ações executadas por parceiros	10.082	117	8.132	38	48.011	77	14.299	34
Total	**127.513**	**203**	**712.274**	**70**	**854.288**	**149**	**618.702**	**111**

Fonte: TC 022692.989.21-3.

A partir dos dados acima, nota-se que a quantidade de inscritos em todos os tipos de ações aumentaram consideravelmente entre 2018 e 2020, mas houve queda entre 2020 e 2021 (somente as ações executadas por terceiros possuem um comportamento variante). Já tanto a quantidade de

ações com formação centralizadas como as executadas por terceiros possuem comportamentos anuais variantes. As únicas que crescem continuamente são as ações com formação centralizadas para servidores municipais. Considerando somente o universo das formações centralizadas, a quantidade de inscritos para servidores da SEDUC se mantém em patamares altos (em torno de 95%), mas a proporção de ações diminuiu constantemente (mais de 33% no período).

Os temas dos cursos voltados aos servidores da SEDUC em 2020 — último ano para o qual foi publicado, até o momento, o Relatório Anual de Atividades da EFAPE — seguem abaixo:

Quadro 4 - Cursos centralizados direcionados a servidores da SEDUC (2020)

Ação	Público-Alvo	CH	Inscritos	Nível	Eixo
Curso de Formação em Gestão Democrática: Conselheiros de Escola – 1ª Edição/2020	QM, QAE e QSE.	60	4.169	Extensão / Atualização	II
Curso de Formação em Gestão Democrática: Grêmio Estudantil – 1ª Edição/2020	QM, QAE e QSE.	60	2.449	Extensão / Atualização	II
Curso de Formação para Gerente de Organização Escolar – 1ª Edição/2020 (Etapa 1 - Agente de Organização Escolar: Desenhando o amanhã)	QAE	40	22.543	Extensão / Atualização	II
Curso de Formação para Gerente de Organização Escolar 1ª Edição/2020 (Etapa 2 – Gerente de Organização Escolar: Transformando o Hoje!)	QAE	40	16.972	Extensão / Atualização	II
Curso de Formação para Gerente de Organização Escolar – 2ª Edição/2020 (Etapa 1 - Agente de Organização Escolar: Desenhando o amanhã)	QAE	40	9.911	Extensão / Atualização	II
Curso de Formação para Gerente de Organização Escolar 2ª Edição/2020 (Etapa 2 – Gerente de Organização Escolar: Transformando o Hoje!)	QAE	40	972	Extensão / Atualização	II
Curso Específico de Formação aos Ingressantes Diretores de Escola – 1ª Edição/2018	QM	360	1.253	Ingressantes / Estágio Probatório	II
Curso Específico de Formação aos Ingressantes Diretores de Escola – 1ª Edição/2019	QM	360	349	Ingressantes / Estágio Probatório	II
Curso Específico de Formação aos Ingressantes Diretores de Escola – 1ª Edição/2020	QM	360	71	Ingressantes / Estágio Probatório	II
Da Educação Integral ao Ensino Integral – 1ª Edição/2020	QM, QAE e QSE.	30	25.018	Extensão / Atualização	II
Da Educação Integral ao Ensino Integral – 2ª Edição/2020	QM, QAE e QSE.	30	31.866	Extensão / Atualização	II
Educando para boas escolhas online: uso seguro e consciente da Internet – 1ª Edição/2020	QM, QAE e QSE.	60	8.061	Extensão / Atualização	III
Ensino Híbrido: Práticas de Orientação de Estudos – 1ª Edição/2020	QM e Diretor de núcleo pedagógico (QSE)	30	30.658	Extensão / Atualização	III
Tecnologias na prática – 1ª Edição/2020	QM e Diretor de núcleo pedagógico (QSE)	30	32.380	Extensão / Atualização	III

Fonte: Relatório Anual de Atividades da EFAPE, pág. 39

E o Relatório da EFAPE de 2020 traz uma tabela com as participações em seus cursos de formação do Programa Inova Educação, voltado para atualização do Quadro de Magistério para que os docentes possam ministrar os novos componentes curriculares introduzidos nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio. Todos os cursos são de extensão, no Eixo I de formação, com carga horária de 30 horas. Vale informar que os cursos de Formação Aprofundada requerem aprovação prévia na Formação Básica.

Quadro 5 - Programa Inova Educação - Servidores da SEDUC (2020)

Ação	Inscritos	Aprovados	Reprovados	Desistentes
Formação Básica: Eletivas – 1ª Edição/ 2020	7.480	4.707	146	2.627
Formação Básica: Eletivas – 1ª Edição/ 2020 (Especial)	8.955	5.978	223	2.754
Formação Básica: Eletivas – 2ª Edição/ 2020	3.236	2.309	83	844
Formação Básica: Eletivas – 3ª Edição/ 2020	3.901			
Subtotal	**23.572**	**12.994**	**452**	**6.225**
Formação Básica: Projeto de Vida – 1ª Edição/2020	8.443	5.005	152	3.286
Formação Básica: Projeto de Vida – 1ª Edição/2020 (Especial)	6.302	3.838	116	2.348
Formação Básica: Projeto de Vida – 2ª Edição/2020	3.531	2.375	81	1.074
Formação Básica: Projeto de Vida – 3ª Edição/2020	4.312			
Subtotal	**22.588**	**11.218**	**349**	**6.708**
Formação Básica: Tecnologia – 1ª Edição/2020	7.585	4.576	71	2.938
Formação Básica: Tecnologia – 1ª Edição/2020 (Especial)	6.324	3.868	92	2.364
Formação Básica: Tecnologia – 2ª Edição/2020	3.099	2.127	42	930
Formação Básica: Tecnologia – 3ª Edição/2020	4.098			
Subtotal	**21.106**	**10.571**	**205**	**6.232**
Formação Aprofundada: Eletivas – 1ª Edição/2019	104.792	91.871	3.974	8.947
Formação Aprofundada: Eletivas – 2ª Edição/2019	1.475	753	15	707
Formação Aprofundada – Eletivas – 1ª Edição/2020	18.939	3.379	224	15.336
Formação Aprofundada – Eletivas – 1ª Edição/2020 (Especial)	690	377	26	287
Formação Aprofundada – Eletivas – 2ª Edição/2020	22.889			
Formação Aprofundada – Eletivas – 3ª Edição/2020	20.609			
Subtotal	**169.394**	**96.380**	**4.239**	**25.277**
Formação Aprofundada: Projeto de Vida – 1ª Edição/2019	109.934	94.876	4.132	10.926
Formação Aprofundada: Projeto de Vida – 2ª Edição/2019	1.607	806	14	787
Formação Aprofundada – Projeto de Vida – 1ª Edição/2020	19.063	2.473	132	16.458
Formação Aprofundada – Projeto de Vida – 1ª	661	318	23	320

Ação	Inscritos	Aprovados	Reprovados	Desistentes
Edição/2020 (Especial)				
Formação Aprofundada – Projeto de Vida – 2ª Edição/2020	24.314			
Formação Aprofundada – Projeto de Vida – 3ª Edição/2020	22.222			
Subtotal	**177.801**	**98.473**	**4.301**	**28.491**
Formação Aprofundada: Tecnologia – 1ª Edição/2019	99.064	82.197	6.345	10.522
Formação Aprofundada: Tecnologia – 2ª Edição/2019	1.322	651	15	656
Formação Aprofundada – Tecnologia e Inovação – 1ª Edição/2020	20.685	2.377	108	18.200
Formação Aprofundada – Tecnologia e Inovação – 1ª Edição/2020 (Especial)	729	321	17	391
Formação Aprofundada – Tecnologia e Inovação – 2ª Edição/2020	25.419			
Formação Aprofundada – Tecnologia e Inovação – 3ª Edição/2020	23.528			
Subtotal	**170.747**	**85.546**	**6.485**	**29.769**
TOTAL GERAL	**585.208**	**315.182**	**16.031**	**102.702**

Fonte: Relatório Anual de Atividades da EFAPE, pp. 40-42.

Como uma forma de compreender a magnitude das inscrições e aprovações constantes na tabela, os dados de servidores ativos disponibilizados pela SEDUC em seu Portal de Dados Abertos da Educação para dezembro de 2021[52] informam que havia 194.099 profissionais do Quadro do Magistério em efetivo exercício nas unidades escolares e nas Diretorias de Ensino, exercendo cargos de docência, Diretor de Escola e Supervisor de Ensino. Os docentes somavam 191.574 deles. Os dados disponíveis no Relatório da EFAPE de 2020 não abrangem todas as aprovações dos cursos com andamento em 2020 (ainda que iniciados em 2019, ainda que não concluídos em 2020), mas esses números indicam que ao menos 96.380 profissionais tiveram formação completa para ministrar disciplinas eletivas; ao menos 98.473 profissionais tiveram formação completa para assumir o componente curricular do Projeto de Vida; e, ao menos, 85.546 deles foram formados para ministrar a disciplina de Tecnologia e Inovação. Esses valores correspondem a cerca de metade do efetivo capacitado para ministrar, dirigir ou supervisionar pelo menos um dos novos componentes curriculares em um único ano.

Em relação aos cursos para suportar a expansão do PEI, que capacitam os docentes nos componentes específicos do Programa como 'Tutoria', 'Práticas Experimentais', 'Orientação de Estudos', 'Clubes Juvenis',

[52] Disponível em <Base Servidores Ativos 1221 | Dados Abertos da Educação (educacao.sp.gov.br)>. Acesso em 24/03/2022.

'Modelo de Gestão' do PEI e 'Coordenação de Área', o Relatório não trouxe informações sobre oferta, inscrição e número de aprovados. Apenas na primeira tabela transcrita acima, informou os dados para o curso introdutório da trilha PEI "Da Educação Integral ao Ensino Integral", que ofertou duas edições com 56.884 inscritos.

3.1.5 A indisponibilidade de professores prejudica a execução de políticas de promoção da eficácia escolar

Nas entrevistas junto aos Diretores, uma questão foi espontaneamente trazida pelos gestores da maioria das escolas: a indisponibilidade de docentes. Das 14 escolas entrevistadas, 11 relataram dificuldades em manter seus quadros completos, seja por questões de rotatividade — o professor deixar o cargo ao longo do ano letivo — ou de absenteísmo — a inassiduidade do professor.

A instabilidade do corpo docente impacta diretamente na eficácia das escolas. Há diminuição do tempo disponível para transmitir conteúdo e o planejamento pedagógico é prejudicado, tanto em relação à execução de um plano do início ao fim, quanto em relação ao histórico de progresso de cada aluno e turma, os quais um docente leva tempo para conhecer. A direção de uma escola ineficaz afirmou que a elaboração do MMR era um momento de decepção, uma vez que era já previsto que qualquer plano de melhoria seria prejudicado pelo desligamento dos professores. Além dessas consequências pedagógicas mais diretas, a instabilidade no corpo docente prejudica também o clima escolar, ocasionando o rompimento de laços entre alunos e professores e dentro da equipe de funcionários. A SEDUC corrobora essa visão, tendo incluído na exposição de motivos do Projeto de Lei Complementar nº 3/2022, convertido na Lei Complementar nº 1.374, de 30 de março de 2022:

> Ademais, surge a necessidade de garantir que o máximo possível de aulas sejam efetivamente lecionadas para os estudantes da rede estadual de ensino paulista. Levantamentos internos realizados pela Secretaria da Educação referentes ao ano de 2018, apontam que, em média, o docente titular não ministrou aulas aos estudantes da rede estadual em 13% dos 200 (duzentos) dias letivos - o equivalente a aproximadamente 26 dias.
>
> Segundo estudo de Tavares, et al (2009) sobre o impacto do absenteísmo docente na rede estadual de São Paulo, com dados de proficiência do Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp), 10 (dez) dias de falta de professores estão associados a notas em matemática dos estudantes do 4º ano (hoje 5º ano) do Ensino Fundamental 5% de um desvio-padrão abaixo da média. Estudos internacionais apontam resultados semelhantes. No estado de Iowa, localizado nos Estados Unidos da América,

> estudantes matriculados em classes com mais ausências de professores apresentaram resultados piores, em testes padronizados, do que alunos que frequentaram classes com menos faltas de professores (Woods, 1991). A presença dos professores em sala de aula é fator primordial para a garantia da aprendizagem, dada a centralidade do professor no processo de ensino-aprendizagem.
>
> Estudo publicado em 2002 concluiu que o impacto negativo da ausência docente no desempenho educacional dos estudantes é causado pela queda da qualidade do ensino, consequência da quebra da rotina e pela falta de conexão entre professor e aluno (Bruno, 2002). A fragilidade da conexão entre estudante e professor causada pela recorrente alternância da figura docente na sala de aula afeta a relação de confiança criada dentro do ambiente escolar, gerando efeitos negativos, especialmente para os alunos mais novos e aqueles com situação familiar mais instável (Miller, 2008). **(Projeto de Lei Complementar nº 3/2022. Exposição de Motivos)**

Alguns exemplos de problemas decorrentes foram coletados durante as entrevistas: a Direção de uma escola eficaz atribuiu resultados aquém do esperado à falta de um docente de Matemática por quase todo o ano letivo; outra escola relatou uma dificuldade recorrente de manter professores de Física no quadro. E a conversão ao modelo de escola do PEI se torna mais atraente por causa disso: das 14 escolas selecionadas para entrevista, 8 haviam se tornado PEI depois de 2019, e em 6 delas foi relatado que a possibilidade de manter um quadro estável de professores era uma das características esperadas da conversão. Em um dos casos, foi inclusive o principal motivo. E ainda assim, os gestores das PEI relatam melhora notável, mas não necessariamente resolução do problema: é possível verificar no Diário Oficial do Estado e nos sítios eletrônicos das Diretorias de Ensino publicações de cadastramentos emergenciais para docentes nas escolas PEI ao longo do ano.

O questionário do Saeb aplicado aos Diretores das escolas traz dados sobre a disponibilidade de docentes, abordando rotatividade e assiduidade. Os recortes para INSE e IEE das questões relacionadas seguem abaixo com dados de 4.532 escolas, apresentando o percentual de respostas 'Concordo' e 'Concordo fortemente' a questões de impressão positiva, ou seja, quanto **maior** o percentual, **melhor** a situação:

Tabela 12 – Disponibilidade de recursos humanos – Questionário Diretores Saeb 2019 – Recortes INSE e IEE

Resposta	INSE elevado	INSE médio	INSE baixo	Média geral	Eficaz	Ineficaz	Controle	Conflito
Havia professores(as) para todas as disciplinas.	47%	50%	43%	48%	53%	42%	49%	36%
Havia quantidade suficiente de pessoal administrativo.	32%	27%	25%	29%	34%	27%	27%	25%
Havia quantidade suficiente de pessoal para apoio pedagógico (coordenador,	51%	54%	53%	53%	56%	50%	53%	36%

orientador etc.).								
Os(As) professores(as) foram assíduos(as).	43%	42%	39%	42%	51%	35%	41%	42%
Os(As) professores(as) iniciaram as aulas no horário marcado.	90%	87%	83%	88%	91%	87%	87%	80%
As substituições das ausências de professores(as) foram facilmente realizadas.	34%	35%	30%	34%	40%	28%	35%	22%

Fonte: TC 022692.989.21-3.

Esses dados revelam muitas informações. A primeira delas é em relação à escala das médias gerais, baixas em quase todas os aspectos: em apenas 48% das escolas havia professores para todas as disciplinas; para 29%, pessoal administrativo suficiente. Os profissionais mais presentes são os de suporte pedagógico, mas, ainda assim, foram considerados em quantidade satisfatória por apenas 53% dos diretores. Apenas 42% dos diretores concordaram que os professores foram assíduos em 2019, enquanto apenas 34% conseguiram efetuar substituições em seu corpo docente com facilidade. Apenas a pontualidade dos docentes teve avaliação positiva da maior parte dos diretores. Esses números sugerem uma situação grave quanto à disponibilidade de recursos humanos na rede estadual de ensino.

Colocado que não há uma boa situação na rede como um todo, os recortes do INSE revelam uma situação relativamente positiva no quesito da equidade: os Diretores de escolas que atendem os alunos mais vulneráveis são os que apontam as melhores situações, em média. Para 47% dos diretores de escolas vulneráveis, havia professores para todas as disciplinas em 2019, ao passo que para apenas 43% dos Diretores das escolas com alunos mais economicamente favorecidos isso foi uma realidade. Situações semelhantes foram relatadas em relação a todas as questões abordadas, sendo até bastante significativas nos quesitos pontualidade dos docentes e quantidade de pessoal administrativo.

No recorte do IEE, no entanto, revela-se um fosso entre escolas eficazes e ineficazes: enquanto 53% dos diretores no universo de escolas eficazes relataram que houve docentes suficientes para todas as matérias, para o universo de diretores de escolas ineficazes essa situação só aconteceu em 42% das escolas. A diferença no percentual de diretores que concordaram que houve assiduidade por parte dos professores foi bastante significativa entre as duas realidades: 51% nas escolas eficazes contra apenas 35% nas escolas ineficazes. A mesma situação díspar se revela nas substituições de docentes. É um retrato bastante sugestivo do quanto a disponibilidade de docentes interfere na eficácia das escolas. Diante desse cenário, é alto o risco de que quaisquer outras políticas da SEDUC, por mais bem desenhadas que sejam,

não consigam gerar frutos em decorrência dessa primordial fragilidade da rede estadual de ensino.

A fiscalização requereu da SEDUC dados específicos sobre a indisponibilidade de docentes, mas tendo como foco o atendimento aos alunos[53]. A intenção era aferir quanto da carga horária dos alunos de cada escola era prejudicada pela falta de um docente, seja pela disciplina não ter sido atribuída a um docente no início do ano letivo, seja por ter tido uma substituição de docente ao longo do ano, ou, ainda, pelo excesso de faltas de um docente titular, necessitando da substituição por um docente eventual ou ocasionando um não atendimento.

A estrutura de dados da SEDUC sobre a frequência dos professores é voltada majoritariamente para o docente e o controle de suas faltas e licenças. Há também uma descentralização em relação à substituição de professores, com processos seletivos ocorrendo ao nível das Diretorias de Ensino e mesmo ao nível das escolas, no caso dos docentes eventuais. Com isso, a associação do professor à classe não é relacionada à sua frequência, de modo que o panorama de quais alunos foram efetivamente prejudicados pela ausência do professor torna-se incompleta. Assim, os dados enviados pela SEDUC como resposta às Requisições de Documentos e Informações DCG-4 nº 83/2021, itens 4 e 5, e nº 02/2022, item 1, encontravam-se inconsistentes e, mediante pedidos de esclarecimentos adicionais da fiscalização, mostraram-se também inexatos ou inadequados para o objetivo de mensurar em quantas aulas, em cada ano letivo e em cada escola, os alunos foram prejudicados pela falta do professor. O excerto abaixo, remetido pela SEDUC, evidencia que o órgão central não tem controle sobre todos os impactos da ausência de docentes:

> O processo de atribuição ocorre da seguinte maneira:
>
> 1. Processo inicial que antecede o início do ano letivo para atribuição de todas as aulas existentes nas unidades escolares, mediante classificação no processo de inscrição na plataforma SED de docentes efetivos, estáveis, contratados e candidatos à contratação oriundos de processo seletivo;
>
> 2. Processo durante o ano para oferecimento de classes e aulas livres remanescentes do processo inicial ou em caráter de substituição para aumento de carga horária de efetivos, estáveis e contratados ou para abertura de candidatos oriundos de processo seletivo ou cadastro emergencial;
>
> 3. Cadastro emergencial, utilizado para suprir déficit em situações em que não há docente efetivo, estável ou candidato à contratação

[53] Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 83/2021, itens 4 e 5, e Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 02/2022, item 1.

> oriundo de processo seletivo simplificado nos termos da LC nº 1.093/2009.
>
> Neste contexto, as aulas livres ou em substituição são oferecidas para atribuição diária em sistema informatizado, plataforma *SED - atribuição on-line*, no qual os candidatos interessados em ter aulas atribuídas manifestam interesse e as unidades escolares e Diretorias de Ensino realizam as atribuições.
>
> No caso em tela, verifica-se questionamento de relatório de aulas livres e em substituição que não constaram listados nos relatórios enviados pela SEDUC constando os registros do sistema de carga horária *"Associação Professor na Classe"* e sistema específico para registro de aulas eventuais no ano de 2021.
>
> Sobre isso é importante destacar que embora não tenha havido este registro, não houve prejuízo no atendimento ao aluno por que eventualmente, não havendo nenhum docente das classes acimas citadas disponíveis para ministrar as aulas, haveria atendimento por parte da equipe gestora da escola que se responsabilizará pela atividade a ser desenvolvida, nos termos da Resolução SEDUC nº 01/2019, vigente na ocasião. **(Esclarecimentos adicionais às Requisições de Documentos e Informações DCG-4 nº 83/2021, itens 5 e 5, e nº 02/2022, item 1)**

A SEDUC prossegue e afirma que, para apuração de casos específicos — que, na verdade, a fiscalização apurou para centenas de escolas —, seriam necessárias consultas às Diretorias de Ensino caso a caso.

Questionados sobre suas opiniões para os motivos pelos quais há essa indisponibilidade de docentes, com base na vivência cotidiana, os Diretores majoritariamente a associaram à baixa remuneração na rede estadual. A falta de atratividade dos salários tornaria o vínculo com a SEDUC a última prioridade dos profissionais, que assumem compromissos mais fortes com algumas redes municipais ou com a rede privada. Alguns gestores de escolas mais afastadas também apontaram a distância como um motivo importante para a falta de professores em suas unidades escolares, mesmo estando elas incluídas na relação de escolas cujos servidores recebem Adicional por Local de Exercício (ALE)[54].

Se esse é o fator preponderante, a fiscalização não tem como afirmar categoricamente, pois que haveria de ser realizada ampla análise específica sobre esse aspecto da operação da rede estadual de ensino. Mas, em estudo do INEP sobre a remuneração dos docentes do país[55], verifica-se

---

[54] Estabelecido no artigo 2º da Lei Complementar nº 669, de 20 de dezembro de 1991, atualizado pela Lei Complementar nº 1.143, de 11 de julho de 2011 e agora alterado pelo artigo 80, inciso II, da Lei Complementar 1.374/2022. Vale ressaltar que o Adicional por Local de Exercício não se refere a distância, e sim a vulnerabilidade, como será visto um pouco adiante neste item.

[55] Foram comparados os valores da remuneração de docentes com formação em nível superior. Dados disponíveis em <Remuneração Média dos Docentes — Inep (www.gov.br)>. Acesso em 25/03/2022.

que, a partir de dados de 2018, a remuneração média dos profissionais da rede estadual de São Paulo foi calculada em R$4.002,25 em uma padronização para a jornada de 40h semanais. Esse valor perde em atratividade para a rede privada do Estado como um todo (R$4.214,69) e, também, para 266 redes municipais de ensino do Estado de São Paulo, que possuem médias salariais maiores do que a calculada para o governo estadual.

A falta de professores não é uma questão deixada sem tratamento na rede, e algumas medidas têm sido implementadas ao longo dos anos para reduzir os problemas. Em 2008, por exemplo, foi implementado na SEDUC — e em outros órgãos do Estado também, não sendo uma política específica para os docentes — uma Bonificação por Resultados cujo cálculo de retribuição leva em consideração a frequência dos docentes. A fiscalização requereu da SEDUC estudos que evidenciassem os resultados dessa política de Bonificação para os docentes, instituída pela Lei Complementar nº 1.078, de 17 de dezembro de 2008[56]. A SEDUC indicou como evidência de sucesso da política a evolução geral do IDESP de 2009 a 2019, e remeteu um estudo acadêmico específico para a política estadual, de 2011, cuja conclusão segue:

> Estudos em vários países indicam que programas de premiação de docentes levam, em geral, a uma melhora do desempenho dos alunos. Os resultados encontrados neste trabalho mostraram-se, parcialmente, em linha com os apresentados pela literatura internacional.
>
> Foram encontrados indícios de impacto positivo do programa de incentivo de professores apenas nas notas da quarta série. O efeito para Matemática foi de cerca de 6,4 pontos e o de Língua Portuguesa em cerca de 3,7 pontos. Para a oitava série não houve evidência de efeito significante. (Oshiro, et al., 2011)

A SEDUC também enviou um compêndio de outros estudos elaborados entre 2007 e 2013 sobre experiências internacionais com bonificações e remuneração de professores e suas ligações com o desempenho, cuja conclusão foi:

> Conclusão:
>
> - Evidências mistas sobre a eficácia do programa de bonificação
> - Sistemas com base em incentivos individuais tendem a ter mais efeito
> - Detalhes do desenho do sistema de bonificação importam: tamanho do benefício, facilidade de obtenção, compreensão

[56] Esta Lei Complementar foi revogada pela Lei Complementar nº 1.361, de 21 de outubro de 2021, mas a Bonificação por Resultados permanece vigente para a SEDUC, uma vez que a referida lei complementar apenas expandiu a abrangência da Bonificação.

das regras pelos agentes. **(Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 83/2021, item 8. Disponível no TC 022692.989.21-3)**

Não houve nenhuma informação sobre estudos de impacto da própria SEDUC, seja sobre o desempenho, a assiduidade ou a retenção na carreira para os docentes estaduais, sugerindo que a política de bonificação não passou por acompanhamento do órgão durante sua implementação.

O PEI também possui um mecanismo para coibir o absenteísmo: os docentes permanecem no Programa ano a ano a depender de uma avaliação de resultado, nos moldes prescritos pela Resolução SEDUC nº 68, de 17-12-2014. Em seu artigo 7º, §5º, está previsto um indicador de assiduidade, que reduz a pontuação do profissional avaliado quando ele ultrapassa 6 ausências, considerando-se todo e qualquer não comparecimento "*exceto licença à gestante, licença-adoção, licença-paternidade, férias e dias de serviço obrigatório por lei (SOL) e de convocações por órgão desta Pasta*"[57]. Questionada sobre a quantidade de descredenciamentos de docentes, a SEDUC respondeu que "*O processo de descredenciamento acontece de forma descentralizada e é organizado no nível da escola e da diretoria de ensino, seguindo os critérios postos na Avaliação 360.*[58]"

Ainda dentro do PEI, a organização do trabalho pedagógico em áreas, por meio da atuação do Professor Coordenador de Área do Conhecimento, favoreceu que os docentes da mesma área de um colega faltoso pudessem ministrar o conteúdo programado para a sua aula, conforme noticiado pela equipe gestora de uma das escolas entrevistadas.

Também foi implementado, em 2020, sistema informatizado de atribuição de aulas, que não só auxilia na correspondência eletrônica entre aulas livres ou em substituição e a manifestação de interesse de docentes com carga horária disponível ou candidatos a contratação, como também é realizada diariamente[59], reduzindo o intervalo em que docentes interessados e aulas livres se descasam. Esse sistema também facilitou o acesso a informações para a decisão dos docentes, pois, segundo a direção de uma escola em local mais afastado, os professores podem realizar facilmente suas pesquisas sobre a viabilidade da localização da escola. O sistema foi, de maneira geral, elogiado por todas as equipes entrevistadas que se

---

[57] Resolução SEDUC nº 68, de 17-12-2014, artigo 7º, §6º.

[58] Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 80/2021, item 20. Disponível no TC 022692.989.21-3.

[59] Esclarecimentos adicionais às Requisições de Documentos e Informações DCG-4 nº 83/2021, itens 4 e 5, nº 02/2022, item 1. Disponível no TC 022692.989.21-3.

manifestaram sobre ele, tanto ao nível da Diretoria de Ensino quanto ao nível das unidades escolares.

A SEDUC também editou normativos[60] para redirecionar docentes alocados em projetos da Pasta (como Professores Mediadores, professores alocados em salas de leitura ou no extinto Programa Escola da Família) e integrantes da equipe gestora (Vice-Diretores e Professores Coordenadores) para as salas de aula, nas situações em que não houvesse docente disponível na unidade escolar, até a efetiva substituição do titular. Além disso, o Centro de Mídias da Educação, com seu repositório de aulas gravadas, também foi arrolado como ferramenta para substituir as aulas de docentes faltosos.

Todas essas medidas atuam paliativamente sobre o problema da falta de professores nas salas de aulas da rede estadual. A mais recente medida da SEDUC para enfrentar essa fragilidade é a Lei Complementar nº 1.374, de 30 de março de 2022, que *"institui Planos de Carreira e Remuneração para os Professores de Ensino Fundamental e Médio, para os Diretores Escolares e para os Supervisores Educacionais da Secretaria da Educação"*. O diploma alterou profundamente a forma de remuneração e evolução nas carreiras docentes e de suporte pedagógico. Os efeitos dessa legislação serão graduais, uma vez que é opcional aos atuais ocupantes dos cargos aderir à nova conformação da carreira.

Em primeiro lugar, as carreiras de PEB I e PEB II foram unificadas numa única carreira de Professor de Ensino Fundamental e Médio, de modo que não haverá mais discrepância salarial entre os dois cargos. Além disso, as jornadas, antes disponíveis em 4 cargas horárias semanais — reduzida (12h), inicial (24h), básica (30h) e integral (40) — foram reduzidas a duas jornadas de 25h (completa) e 40h semanais (ampliada).

A forma de retribuição ocorrerá por meio de subsídio, com a remuneração inicial de um docente com jornada de 40h semanais passando de R$2.585,01 (para PEB II) para R$5.000,00. O máximo proposto ao final da carreira é de R$13.000,00 em 29 anos, enquanto o máximo das carreiras PEB II chega a R$10.730,13 em 30 anos, incluindo-se neste cálculo 6 quinquênios e a sexta-parte. Esse máximo, no entanto, é apenas teórico: por força do §4º do artigo 3º do Decreto nº 55.217, de 21 de dezembro de 2009, a promoção vertical dos docentes é restrita a 20% da carreira, barreira que, na prática, impede que uma grande porção do quadro atinja a faixa máxima do nível

[60] Resolução SEDUC nº 1, de 17-01-2019, substituída pela Resolução SEDUC nº 11, de 1-2-2022.

máximo da tabela de vencimentos[61]. Tal barreira não existe na evolução proposta pela nova legislação, que prevê evolução por desenvolvimento — mediante pontuação por aprovação em cursos de atualização e assiduidade — e por desempenho, mediante "*exercício de competências e habilidades relacionadas a conhecimentos técnico-científicos, práticas pedagógicas, habilidades de didática aplicada, engajamento e prática profissional com foco na melhoria da aprendizagem*".

De forma atípica para a retribuição por subsídio, o projeto proposto mantém diversos adicionais e gratificações, elencados nos artigos 13[62] e 35 da matéria, respectivamente para docentes e para Diretores e Supervisores. Esses adicionais mantêm as remunerações diferenciadas para profissionais que trabalhem em escolas vulneráveis (ALE) e no período noturno; para os profissionais do PEI em regime de dedicação exclusiva, conforme já descrito no item 3.1.2; e cria um Adicional de Complexidade de Gestão para os gestores das escolas e Dirigentes Regionais de Ensino que forem categorizados como exercendo cargos em unidades com graus diferenciados de complexidade.

O projeto proposto torna a carreira de docente estadual mais atrativa para iniciantes, e eleva também o potencial de remuneração ao final da carreira. Cabe, no entanto, observar se a evolução da carreira — especialmente a evolução por desempenho — será efetiva em elevar a atratividade para a retenção do quadro no médio e longo prazos, inclusive seus reais efeitos sobre o quadro atual já atuante, que dependem de opção expressa dos mesmos num prazo de 24 meses, e das regras de reenquadramento dispostas das Disposições Transitórias da nova Lei Complementar.

---

[61] A Tabela de Vencimentos vigente é dada pela Lei Complementar 1.317, de 21 de março de 2018, Anexo XVIII.

[62] **Artigo 13 -** É compatível com regime de subsídio o recebimento:
I - das vantagens asseguradas aos servidores ocupantes de cargo público pelo artigo 39, § 3º, da Constituição Federal;
II - das vantagens pecuniárias relativas:
a) à carga suplementar de trabalho, a que se refere o artigo 11 desta lei complementar;
b) ao Adicional de Complexidade de Gestão – ACG, a que se referem os artigos 52 a 60 desta lei complementar;
c) à Gratificação de Dedicação Exclusiva – GDE, a que se referem os artigos 61 a 65 desta lei complementar;
d) à Bonificação por Resultados - BR, a que se refere a Lei Complementar nº 1.361, de 21 de outubro de 2021;
e) ao Adicional de Local de Exercício, a que se refere a Lei Complementar nº 669, de 20 de dezembro de 1991;
f) ao adicional de periculosidade, a que se refere a Lei Complementar nº 315, de 17 de fevereiro de 1983;
g) à Gratificação por Trabalho Noturno – GTN, prevista no artigo 3º da Lei Complementar nº 506, de 27 de janeiro de 1987;
h) ao abono de permanência, previsto no § 19 do artigo 126 da Constituição do Estado;
III - das verbas de caráter indenizatório relativas:
a) ao adicional de transporte, a que se refere a Lei Complementar nº 679, de 22 de julho de 1992;
b) à ajuda de custo;
c) a diárias.

3.2 CLIMA ESCOLAR

O clima escolar é um aspecto da vivência da escola com conceitos fluidos ao longo do tempo. Algumas pesquisas sobre eficácia escolar destacam o caráter acadêmico do clima: um ambiente focado no processo de ensino-aprendizagem. Outras, destacam a disciplina: um ambiente em que o uso do tempo é eficiente, sem interferências causadas por desordem dos alunos, desorganização dos professores ou absenteísmo. Há, ainda, destaques para o aspecto do incentivo aos alunos, seja por meio de sistema de recompensa e punição pelo desempenho, seja pela construção da confiança dos alunos a partir da comunicação de altas expectativas. Nesse mesmo grupo, também há pesquisas que indicam a importância do estabelecimento de direitos e deveres para o corpo discente, dando a ele um espaço de protagonismo e reivindicação por meio de participação nas decisões da escola por sistemas de representatividade e grêmios[63]. A consolidação das diversas conceituações do que é o clima escolar e a sua importância para o desempenho e a formação dos estudantes fica bem resumida no excerto a seguir:

> Com base nos estudos da literatura na área e nas pesquisas que temos desenvolvido com o clima escolar, compreendemos o clima escolar como o conjunto de percepções e expectativas compartilhadas pelos integrantes da comunidade escolar, decorrente das experiências vividas nesse contexto, quanto aos seguintes fatores inter-relacionados: normas, objetivos, valores, relações humanas, organização e estruturas física, pedagógica e administrativa que estão presentes na instituição educativa (VINHA; MORAES; MORO, 2017). O clima corresponde às percepções dos docentes, discentes, equipe gestora, funcionários e famílias, em função de um contexto real comum, portanto, constitui-se de avaliações subjetivas. Refere-se à atmosfera psicossocial de uma escola, sendo que cada uma possui o seu clima próprio. Ele influi na dinâmica escolar e, por sua vez, é influenciado por ela; desse modo, interfere na qualidade de vida e na qualidade do processo de ensino e de aprendizagem. Thiébaud (2005) apresenta uma revisão dos estudos para os quais os alunos são sensíveis ao clima da escola, e isso pode influenciar o seu comportamento e sua adaptação. O autor considera que o clima escolar está associado ao grau de eficácia geral de uma instituição, mas, especialmente, ao nível de incivilidades, violência e estresse vivenciados. É o que também evidenciam Blaya et al. (2004), em suas pesquisas, nas quais relacionam o clima das escolas e a vitimização entre os alunos. Os autores concluem que o clima escolar é um elemento essencial do

---

63 Reynolds, David e Teddlie, Charles. 2000. **The international handbook of school effectiveness research**. Capítulo 4. [A. do livro] Nigel Brooke e José Francisco Soares. Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias. London/New York : Falmer Press, 2000, Leitura 17. In: Brooke, Nigel, Soares, José Francisco e (Orgs.). 2008. Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias. [trad.] Cleusa Aguiar Brooke, Viamundi Idiomas e Traduções e Rômulo Monte-Alto. Belo Horizonte : UFMG, 2008. p. 552. 978-85-7041-652-0.

> bom funcionamento da escola; quando é negativo, pode representar um fator de risco da qualidade de vida escolar, contribuindo para o sentimento de mal-estar, problemas comportamentais e para o surgimento da violência. (Moro, 2019 p. 316)

Já as pesquisas mais recentes, que começaram a utilizar sociometria para analisar o ambiente das escolas e relacioná-las ao desempenho, destacam a importância do bem-estar dos alunos e da qualidade e harmonia das relações que se constroem na comunidade escolar[64]. Um excerto sobre o assunto exemplifica o que tem sido associado a um bom clima escolar:

> Diante dos problemas comportamentais e dificuldades nas relações, as escolas geralmente atuam para controlar ou impedir que os conflitos ocorram. Contudo, é crescente a corrente em educação que defende uma postura distinta: ao invés de focar nos "problemas", é mais construtivo as escolas desenvolverem ações para a promoção do "bem-estar" de todos na escola. Para isso, é preciso investir na melhoria da qualidade do clima escolar, por meio de uma gestão aberta às mudanças; da implantação de estratégias sistêmicas que promovam a valorização e promoção de apoio de todos, na escola; de um olhar contínuo para os processos de melhoria do ensino; da garantia de uma escola acolhedora, segura e justa; do exercício constante do diálogo e do trabalho coletivo; do cuidado com uma boa comunicação e transparência; do estímulo à participação estudantil e da comunidade, nas decisões da instituição (criação de comunidades democráticas), de maneira a possibilitar o desenvolvimento da sociabilidade e do pertencimento. As escolas que possuem clima escolar positivo apresentam bons relacionamentos interpessoais, um ambiente de cuidado e confiança, qualidade no processo de ensino e aprendizagem, espaços de participação e de resolução dialógica dos conflitos, proximidade dos pais e da comunidade, uma boa comunicação, senso de justiça (as regras são necessárias e obedecidas e as sanções são justas), um ambiente estimulante e apoiador, centrado no aluno, em que os indivíduos sentem-se seguros, apoiados, engajados, pertencentes à escola e respeitosamente desafiados. (Vinha, et al., 2017 p. 8 e 9)

No Brasil, dados disponíveis a partir do PISA indicam que há problemas nessa questão, em especial nas escolas públicas do país:

> Este capítulo destaca quatro problemas principais que as crianças e os adolescentes enfrentam no Brasil, que não apenas contribuem para seu baixo desempenho escolar, mas também impactam negativamente seu bem-estar. São eles:
>
> - Em primeiro lugar, o clima escolar brasileiro não é muito favorável à aprendizagem ou ao bem-estar dos alunos. O mau comportamento e a indisciplina dos alunos na sala de aula são

---

[64] OCDE, 2021. **Education in Brazil: an international perspective**. Traduzido por Todos Pela Educação, 2021. A Educação no Brasil: uma perspectiva internacional. Disponível no original em <https://doi.org/10.1787/60a667f7-en>.Acesso em 25/02/2022.

> comuns e roubam tempo da aprendizagem real. Além disso, as relações entre alunos e professores e entre os próprios alunos nas escolas são tensas e, às vezes, hostis. Isso cria um ambiente inseguro onde os alunos sentem pouca conexão, o que, juntamente com um currículo desinteressante, promove o absenteísmo, a evasão e o baixo desempenho. As evidências sugerem que essa questão é particularmente proeminente em escolas públicas e em circunstâncias socialmente mais vulneráveis; (...)
>
> - Em terceiro lugar, não estão sendo realizadas ações suficientes para promover o bem-estar das crianças. Há um reconhecimento crescente, no Brasil, de que a Educação não é apenas acadêmica, mas também um meio para os indivíduos desenvolverem habilidades sociais e emocionais que os permitem tornarem-se cidadãos independentes, construir relações sociais e ajudar a obter um senso de controle – e satisfação – sobre a vida e o futuro. Apesar desse reconhecimento, muitos aspectos da saúde psicológica, social e física permanecem negligenciados. Muitos alunos estão acima do peso ou obesos, e poucos fazem exercícios suficientes. A crise da Covid-19 acentuou muitos desses desafios e, portanto, aumenta a importância de apoiar o bem-estar das crianças; (...) (OCDE, 2021 pp. 293-295)

3.2.1 Escolas ineficazes possuem mais conflitos entre alunos e entre alunos e funcionários, além de maior exposição ao tráfico e consumo de drogas

Os dados disponíveis para diagnosticar o clima escolar nas redes e instituições de ensino não são abundantes ainda. Há diversas questões no Saeb, tanto no questionário de alunos quanto nos de docentes e diretores, abordando questões de disciplina e segurança na escola, mas as dimensões mais sutis de bem-estar, protagonismo juvenil, autoconfiança e resiliência dos alunos ainda não possuem coleta sistemática de dados.

No caso dos dados do Saeb 2019, a fiscalização separou as respostas pertinentes ao tema de clima escolar dos questionários aplicados aos Diretores e aos Professores, dispostas nos quadros abaixo. No questionário dos Diretores, houve respostas de 4.508 profissionais; no caso do questionário aplicado aos Professores, para as 4.680 escolas participantes desse questionário, um total de 24.148 professores produziram respostas, sendo que a média de respostas por questão foi de 20.200.

Quadro 6 – Seleção de questões Saeb sobre clima escolar - Diretores

TX_RESP_Q068	Profissionais foram vítimas de atentado à vida
TX_RESP_Q069	Profissionais foram ameaçados(as) por algum aluno
TX_RESP_Q074	Alunos(as) frequentaram a escola portando arma (revólver, faca, canivete etc.)

TX_RESP_Q070	Houve ocorrência de roubo com uso de violência
TX_RESP_Q075	Episódios de violência ocasionaram cancelamento das aulas
TX_RESP_Q071	Houve tráfico de drogas na escola
TX_RESP_Q073	Alunos(as) frequentaram a escola sob efeito de drogas ilícitas
TX_RESP_Q072	Alunos(as) frequentaram a escola sob efeito de bebida alcoólica

Fonte: INEP.

Quadro 7 – Seleção de questões Saeb sobre clima escolar - Professores

TX_RESP_Q094	Os alunos respeitam os acordos estabelecidos em sala
TX_RESP_Q095	Os alunos chegam pontualmente
TX_RESP_Q097	Os alunos são respeitosos(as) comigo
TX_RESP_Q098	Os alunos são respeitosos(as) com os(as) colegas da turma
TX_RESP_Q100	Os(As) alunos(as) frequentaram a escola sob efeito de bebida alcoólica
TX_RESP_Q101	Os(As) alunos(as) frequentaram a escola sob efeito de drogas ilícitas
TX_RESP_Q102	Os(As) alunos(as) frequentaram a escola portando arma (revólver, faca, canivete etc.)
TX_RESP_Q103	Fui ameaçado(a) por algum(a) aluno(a)
TX_RESP_Q104	Fui ameaçado(a) por familiares de alunos(as)
TX_RESP_Q105	Fui agredido(a) fisicamente por algum(a) aluno(a)
TX_RESP_Q106	Fui agredido(a) fisicamente por familiares dos(as) alunos(as)
TX_RESP_Q107	Fui vítima de roubo com uso de violência
TX_RESP_Q108	Fui vítima de atentado à vida
TX_RESP_Q109	Outro(a) profissional foi vítima de atentado à vida

Fonte: INEP.

A análise das respostas a essas questões foi realizada tanto pelo recorte do INSE quanto pelo recorte do IEE. Neste caso, as escolas abrangidas tanto por um recorte quanto pelo outro são as mesmas: as escolas que possuem dados no Saeb 2019, independentemente do fato de haver mais escolas com INSE calculado pela SEDUC. Por isso, as médias gerais de ambos os recortes serão idênticas e reportadas uma única vez por questão.

No caso das questões respondidas por professores, o primeiro bloco de questões selecionado, versando sobre o comportamento dos alunos, tinha como opções de resposta uma escala Likert de 4 níveis: 'Discordo totalmente', 'Discordo', 'Concordo' e 'Concordo totalmente'. As respostas negativas às afirmativas ('Discordo' e 'Discordo totalmente') foram somadas e a tabela abaixo mostra os percentuais de respostas dessa natureza em cada recorte. Quanto **menores** os percentuais, **melhor** a situação retratada.

Tabela 13 – Questões Saeb 2019 sobre clima escolar - Professores (A)

Questão	INSE elevado	INSE médio	INSE baixo	Média geral	Eficaz	Ineficaz	Controle	Conflito
Os alunos respeitam os acordos estabelecidos em sala	23,2%	24,4%	24,3%	23,9%	18,1%	30,4%	23,6%	25,0%
Os alunos são respeitosos(as) comigo	10,0%	10,4%	9,7%	10,1%	6,8%	13,5%	10,1%	11,6%
Os alunos são respeitosos(as) com os(as) colegas da turma	29,6%	29,4%	28,1%	29,3%	23,2%	35,8%	28,9%	31,5%
Os alunos chegam pontualmente	28,9%	34,0%	36,9%	32,6%	27,1%	36,7%	33,0%	34,8%

Fonte: TC 022692.989.21-3.

Com exceção da pontualidade dos alunos, o recorte do INSE mostra apenas discretas variações em relação à média. No caso do IEE, no entanto, diferenças mais marcantes de percentuais entre escolas eficazes e não eficazes podem ser observadas. Nas escolas eficazes, os professores parecem reportar com mais frequência a existência de relações de respeito entre alunos, entre alunos e professores, e entre alunos e as regras estabelecidas pela escola.

No segundo bloco de respostas, que versam sobre uso de drogas e violência interpessoal, as respostas tratavam da frequência com os eventos listados ocorriam na escola dos respondentes. Assim, as possíveis respostas eram 'Nunca', 'Poucas vezes' e 'Várias vezes'. Para analisar as respostas, optou-se por isolar a alternativa 'Nunca' entendida como a situação mais favorável. Assim, os percentuais da tabela abaixo versam a proporção de respostas 'Nunca' para cada situação, de modo que, quanto **maior** o percentual, **mais favorável** a realidade reportada:

Tabela 14 – Questões Saeb 2019 sobre clima escolar - Professores (B)

Questão	INSE elevado	INSE médio	INSE baixo	Média geral	Eficaz	Ineficaz	Controle	Conflito
Os(As) alunos(as) frequentaram a escola sob efeito de bebida alcoólica	81,4%	79,0%	79,3%	79,9%	83,4%	78,5%	79,1%	78,0%
Os(As) alunos(as) frequentaram a escola sob efeito de drogas ilícitas	67,8%	63,9%	64,9%	65,5%	70,6%	60,9%	65,6%	56,4%
Os(As) alunos(as) frequentaram a escola portando arma (revólver, faca, canivete etc.)	90,9%	91,5%	92,9%	91,5%	93,5%	90,7%	91,1%	88,1%
Fui ameaçado(a) por algum(a) aluno(a)	90,7%	90,4%	91,3%	90,7%	93,0%	87,5%	91,2%	85,1%
Fui ameaçado(a) por familiares de alunos(as)	96,0%	96,0%	95,9%	96,0%	97,0%	95,5%	95,9%	93,6%
Fui agredido(a) fisicamente por algum(a) aluno(a)	98,5%	98,6%	98,4%	98,5%	99,1%	98,0%	98,5%	98,2%
Fui agredido(a) fisicamente por familiares dos(as) alunos(as)	99,5%	99,6%	99,3%	99,5%	99,6%	99,4%	99,5%	98,8%

Fui vítima de roubo com uso de violência	98,6%	98,6%	99,0%	98,7%	98,8%	98,6%	98,6%	99,7%
Fui vítima de atentado à vida	99,1%	99,1%	99,2%	99,1%	99,2%	99,0%	99,0%	99,7%
Outro(a) profissional foi vítima de atentado à vida	89,1%	90,0%	92,1%	89,9%	92,4%	88,5%	89,4%	91,4%

Fonte: TC 022692.989.21-3.

A primeira observação em relação à tabela (B) acima é uma indicação preocupante da presença do uso de drogas ilícitas pelos estudantes. Na média geral, apenas 65,5% dos professores responderam que nunca viram alunos frequentando aulas sob o efeito de drogas ilícitas, panorama pior ainda que o de estudantes alcoolizados. Assim como no caso das questões disciplinares, as diferenças entre os níveis socioeconômicos dos estudantes não são muito marcantes, sendo mais relevantes as diferenças entre os tipos de eficácia das escolas. Ainda assim, vale notar que o percentual de respostas 'Nunca' indica que alunos de nível socioeconômico menos favorável são menos propensos a frequentar as aulas sob efeito de álcool ou drogas ilícitas.

No caso do uso de drogas ilícitas pelos alunos, não só a diferença da média entre escolas eficazes e não eficazes é de quase 10 pontos percentuais para a resposta 'Nunca', como também é relevante a diferença na resposta que indica recorrência: no caso das escolas categorizadas como eficazes, 3,9% dos professores relatam a frequência de alunos drogados por 'Várias vezes', enquanto esse percentual é de 7,3% nas escolas não eficazes. A média geral dessa resposta para todas as escolas é de 5,6%, e para as escolas Controle, 5,4%. Para o recorte do INSE, a diferença nessa resposta entre escolas de nível socioeconômico mais e menos favoráveis é de apenas 0,1% (5,0% e 5,1%, respectivamente), tendo a maior frequência nas escolas de INSE médio (6,1%).

Em relação aos eventos de violência, felizmente os eventos mais graves são os mais raramente reportados, o que acaba por reduzir as diferenças entre escolas de perfis distintos. No entanto, os eventos de ameaça de alunos a professores é inexistente em apenas 90,7% das respostas, assim como a presença de alunos portando armas não foi relatada em apenas 91,5% das respostas. Há desvios mais discretos para esses eventos em torno da média, no recorte do IEE.

Outro dado que chama atenção é o conhecimento de atentados à vida sofridos por outros profissionais que não o respondente. Apenas 89,9% das respostas eliminaram esse evento, sendo que há uma pequena diferença no volume de respostas de professores em escolas eficazes e não eficazes (92,4% e 88,5%, respectivamente). Considerando a gravidade desse evento, um percentual médio de cerca de 10% de respostas confirmatórias é um patamar significativo.

Considerando a perspectiva dos Diretores de escola, os dois recortes repetem o padrão: as diferenças entre as faixas de INSE não se mostram tão marcadas, a não ser na questão que aborda a frequência de alunos sob efeitos de drogas ilícitas e, também, na pergunta sobre existência de tráfico de drogas na escola, exclusiva aos diretores. Aqui, confirma-se a tendência de que, quanto menos favorecido o nível socioeconômico dos alunos da escola, menos os diretores apontam a influência do consumo ou tráfico de drogas ilícitas na escola. Ainda assim, a média geral revela dados preocupantes: menos da metade dos Diretores relatou não ter visto nenhum aluno sob efeito de drogas ilícitas em 2019, e 31% dos Diretores relataram ter notado pelo menos um caso de tráfico de drogas dentro da escola. A ameaça de alunos a algum profissional da escola também é evento que ocorre em cerca de metade (47%) das escolas estaduais participantes do Saeb 2019. O que os dados do Saeb sugerem é que há um clima de intimidação e insegurança relativamente presente nas escolas estaduais de São Paulo.

Como nas tabelas anteriores, foi selecionado o percentual da resposta 'Nunca', de modo que o cenário **mais vantajoso** corresponde aos percentuais **mais altos**.

Tabela 15 - Questões Saeb 2019 sobre clima escolar - Diretores – Recorte INSE

Recorte INSE – Resposta 'Nunca'	INSE elevado	INSE médio	INSE baixo	Média geral	Eficaz	Ineficaz	Controle	Conflito
Profissionais foram vítimas de atentado à vida	88%	86%	87%	87%	91%	85%	86%	86%
Profissionais foram ameaçados(as) por algum aluno	54%	51%	56%	53%	63%	45%	52%	39%
Alunos(as) frequentaram a escola portando arma (revólver, faca, canivete etc.)	76%	76%	76%	76%	82%	73%	74%	75%
Houve ocorrência de roubo com uso de violência	88%	87%	87%	87%	91%	85%	86%	92%
Episódios de violência ocasionaram cancelamento das aulas	98%	98%	98%	98%	99%	98%	98%	100%
Houve tráfico de drogas na escola	72%	67%	68%	69%	77%	64%	68%	57%
Alunos(as) frequentaram a escola sob efeito de drogas ilícitas	48%	43%	41%	45%	51%	38%	45%	30%
Alunos(as) frequentaram a escola sob efeito de bebida alcoólica	60%	58%	57%	59%	65%	54%	58%	51%

Fonte: TC 022692.989.21-3.

Já no recorte do IEE, as diferenças entre escolas eficazes e as consideradas não eficazes e a média geral é significativa. As escolas consideradas eficazes possuem desvios consideráveis em relação à média das

escolas e, mais ainda, uma diferença significativa para as escolas categorizadas como não eficazes. O que esses dados sugerem é que as escolas eficazes possuem um clima escolar menos contaminado por conflitos em sala de aula e por questões de saúde e segurança pública que invadem os muros da escola, afetando a qualidade das relações estabelecidas e do trabalho realizado pela comunidade escolar como um todo.

Assim como o Saeb, o SARESP também aplica aos alunos um questionário de contexto que possui itens relativos ao clima escolar. Além de submeter um questionário desse tipo aos alunos, o sistema estadual também envia um questionário aos pais dos alunos. Os itens abordam questões sobre bullying entre os alunos, a qualidade das relações dentro da escola e a participação dos pais na vida escolar seus filhos.

Além de calcular o indicador de efeito escola, a Audesp também procedeu a análises univariadas entre o indicador calculado e os dados de respostas de cada item do questionário do SARESP, buscando identificar as questões que mais possuíam capacidade preditiva sobre a eficácia da escola. Dentro do universo de clima escolar, as questões que apresentaram os maiores coeficientes de determinação[65] com o IEE foram as que tratavam da segurança da escola[66] (tanto no questionário aplicado aos pais quanto no aplicado aos alunos), e a que abordava a comunicação entre alunos e seus pais sobre o cotidiano na escola[67] (neste caso apenas a questão contida no questionário dos alunos). Procedendo aos recortes dos dados por escola, considerando o nível socioeconômico dos alunos e o perfil de eficácia considerado, os resultados indicaram quase não haver diferença entre as respostas médias dos alunos nas questões relativas a bullying e à comunicação e participação dos pais — com exceção da participação dos pais nas reuniões de pais e mestres —, havendo maior diferença nas questões que abordam a qualidade das relações dentro da escola e, de fato, na questão sobre segurança da escola. Os dados seguem na tabela abaixo:

---

[65] R^2 ou coeficiente de determinação é um índice calculado a partir dos erros quadráticos de uma regressão linear. O seu valor, que varia de 0 a 1, indica, em tese, o quanto da variância de uma variável dependente pode ser explicada por uma variável preditora.

[66] "Faça uma avaliação da sua escola, indicando uma nota de 1 a 5 para cada item, sendo 1 uma avaliação muito negativa e 5 uma avaliação muito positiva.
4. Segurança da escola.
(A) 1 (B) 2 (C) 3 (D) 4 (E) 5"

[67] "Seus pais ou seus responsáveis:
15. perguntam a você sobre o que acontece na escola?
(A) Sim, muito (B) Sim, um pouco (C) Não."

Tabela 16 – Questionário SARESP 2019 – Questões sobre clima escolar - Alunos

Item de questionário	Resposta considerada	INSE elevado	INSE médio	INSE baixo	Média geral	Eficaz	Ineficaz	Controle	Conflito
34. Você já sofreu algum tipo de discriminação na escola?	(B) Não.	67%	67%	68%	67%	68%	66%	67%	68%
Neste ano, com que frequência você teve as seguintes experiências na escola?									
35. Fui chamado de nomes feios por outros alunos.	(A) Sempre ou quase sempre.	11%	10%	9%	10%	9%	11%	10%	11%
36. Fui ameaçado por outros alunos.	(A) Sempre ou quase sempre.	4%	4%	3%	4%	3%	4%	4%	4%
37. Outros alunos me deixaram de fora das coisas de propósito.	(A) Sempre ou quase sempre.	8%	7%	6%	7%	7%	8%	7%	7%
38. Outros alunos zombaram de mim	(A) Sempre ou quase sempre.	8%	8%	7%	8%	7%	8%	8%	8%
39. Outros alunos tiraram de mim ou destruíram coisas que me pertenciam.	(A) Sempre ou quase sempre.	6%	5%	4%	5%	5%	6%	5%	5%
40. Eu apanhei ou fui empurrado por outros alunos.	(A) Sempre ou quase sempre.	3%	3%	2%	3%	2%	3%	3%	3%
41. Outros alunos espalharam boatos desagradáveis a meu respeito.	(A) Sempre ou quase sempre.	9%	8%	8%	8%	8%	9%	8%	8%
O que você acha das seguintes relações em sua escola?									
43. Entre professores e alunos.	(C) Boa.	64%	63%	62%	63%	67%	60%	63%	64%
44. Entre os alunos.	(C) Boa.	52%	53%	55%	53%	54%	52%	53%	55%
45. Entre professores e direção.	(C) Boa.	56%	53%	48%	53%	56%	52%	53%	55%
46. Entre os professores.	(C) Boa.	63%	61%	57%	61%	64%	60%	61%	62%
47. Entre alunos e direção.	(C) Boa.	43%	41%	38%	41%	44%	40%	41%	44%
48. Entre alunos e funcionários.	(C) Boa.	63%	65%	65%	64%	67%	63%	64%	66%
49. Entre professores e funcionários.	(C) Boa.	58%	57%	55%	57%	60%	56%	57%	59%
Faça uma avaliação da sua escola, indicando uma nota de 1 a 5 para cada item, sendo 1 uma avaliação muito negativa e 5 uma avaliação muito positiva.									
4. Segurança da escola.	(D) 4 + (E) 5	43%	44%	48%	44%	50%	42%	44%	46%

Fonte: TC 022692.989.21-3.

Como se vê, o recorte de nível socioeconômico relevou pouca diferença entre as escolas, com destaque para as questões do bloco de qualidade das relações — estas indicaram que os alunos em escolas com nível socioeconômico menos favorável consideram as relações como boas com maior frequência, embora essa avaliação 'boa' corresponda a um percentual entre 41% a 65% do aluno conforme a relação. As relações que envolvem os professores são as mais bem avaliadas, enquanto as que envolvem a direção são as que atingem menores percentuais de média.

Em relação ao recorte de IEE, as diferenças são muito pequenas no bloco de questões sobre *bullying*, e se mostram consistentemente mais

favoráveis às escolas eficazes nas questões sobre a qualidade das relações dentro da escola. Também se mostra grande a diferença entre escolas eficazes e não eficazes a percepção da escola como ambiente seguro: em média, 50% dos alunos de escolas eficazes avaliam positivamente a segurança de suas escolas, contra apenas 42% dos alunos em escolas não eficazes.

Tabela 17 - Questionário SARESP 2019 – Questões sobre clima escolar - Pais

Item de questionário	Resposta considerada	INSE elevado	INSE médio	INSE baixo	Média Geral	Eficaz	Ineficaz	Controle	Conflito
Como você participa da vida escolar de seu filho?									
12. Converso com meu filho sobre a escola.	(A) Sim, muito.	52%	52%	53%	52%	53%	52%	53%	52%
13. Acompanho as lições de casa do meu filho.	(A) Sim, muito.	31%	31%	30%	31%	31%	30%	32%	31%
14. Converso com os professores do meu filho	(A) Sim, muito.	22%	21%	20%	22%	23%	21%	22%	23%
15. Participo das reuniões de pais.	(A) Sim, muito.	54%	54%	52%	54%	57%	51%	54%	56%
16. Participo das reuniões do Conselho de Escola.	(A) Sim, muito.	10%	10%	9%	9%	10%	9%	10%	10%
17. Participo de passeios, festas, campeonatos esportivos ou apresentações culturais promovidas pela escola.	(A) Sim, muito.	10%	10%	11%	10%	11%	10%	11%	9%
18. Participo de outras formas.	(A) Sim, muito.	12%	12%	12%	12%	12%	12%	12%	12%
Faça uma avaliação da sua escola, indicando uma nota de 1 a 5 para cada item, sendo 1 uma avaliação muito negativa e 5 uma avaliação muito positiva.									
4. Segurança da escola.	(D) 4 + (E) 5	45%	47%	51%	47%	53%	44%	47%	48%

Fonte: TC 022692.989.21-3.

No caso das respostas oferecidas pelos responsáveis dos alunos, no bloco de questões sobre a participação dos pais apenas o item que versava sobre a participação em reuniões na escola mostrou diferenças mais significativas no recorte do IEE, sendo os pais de alunos de escolas eficazes os que afirmaram com maior frequência (57%) participarem muito dessas reuniões. Além desse item, a questão sobre a percepção de segurança na escola mostrou diferenças nas médias de percepção dos pais tanto no recorte INSE (o que não ocorria com a percepção dos alunos) quanto no recorte do IEE: tanto pais de escolas com alunos mais favorecidos do ponto de vista socioeconômico quanto os pais de alunos em escolas eficazes avaliaram positivamente a segurança da escola com maior frequência.

Além dos dados das avaliações externas, a SEDUC mantém um sistema de informações para registro de ocorrências nas escolas. Esse sistema foi criado com o Programa de Proteção Escolar (SPEC) em 2010, intitulado "Registro de Ocorrência Escolar", e hoje absorvido pelo Programa Conviva e renomeado como PLACON. O Programa Conviva será explorado no item subsequente. A ROE/PLACON é utilizada para registrar casos de indisciplina,

violência, vulnerabilidades, tráfico e consumo de drogas, roubos e furtos na escola. As informações da plataforma visam subsidiar a SEDUC com dados sobre questões de segurança graves ocorrendo em suas escolas. Os tipos e naturezas de ocorrências que devem ser registrados pelos gestores da escola seguem no quadro abaixo:

Quadro 8 – Tipos e naturezas de ocorrências passíveis de registro na PLACON

Danos e outros crimes contra o patrimônio:
- Vandalismo / Depredação - Invasão - Roubo - Furto
Agressões, ameaças e outros problemas de convivência (violência interpessoal):
- Agressão física - Agressão verbal - Ameaça - Discriminação - Bullying / humilhação sistemática - Ação violenta de Grupos / Gangues
Consumo / Venda de álcool e outras drogas:
- Uso de álcool, tabaco e outras drogas lícitas - Uso de drogas ilícitas - Venda de álcool ou tabaco para menores - Tráfico / Venda de drogas ilícitas - Encontro de álcool e/ou outras drogas
Posse ou encontro de armas e/ou outros objetos perigosos:
- Posse ou encontro de armas e/ou outros objetos perigosos
Assédio e/ou abuso sexual:
- Assédio e/ou abuso sexual - Violência sexual e/ou estupro
Questões disciplinares:
- Episódio de indisciplina recorrente - Utilização indevida de aparelhos eletrônicos - Saída injustificada de atividade pedagógica / sala de aula
Outros problemas de vulnerabilidade:
- Ausência não autorizada pelos pais e/ou responsáveis - Evasão - Aluno vítima de maus tratos e/ou abandono - Desaparecimento de aluno comunicado por familiares / responsáveis - Violência autoinfligida - Acidentes ou casos fortuitos - Óbito - Sinais de Alertas Comportamentais
Outras Ocorrências que atentam contra vida:
- Homicídio - Tentativa de homicídio - Suicídio - Tentativa de suicídio
Convivência Digital:
- Cyberbullying - Cyber Agressão

Fonte: TC 022692.989.21-3.

A fiscalização recebeu dados de ocorrências registradas de 2017 a 2021[68]. Depois de excluídas as ocorrências sem identificação e dos CEEJAs, foram consideradas 4.669 escolas com um total de 330.821 ocorrências de todos os tipos, considerados todos os anos requisitados.

Os dados da PLACON possuem um viés em sua geração, e devem ser utilizados com alguma cautela. Embora seja obrigatório aos gestores reportar ocorrências para todos os dias — inclusive reportar o evento não-ocorrência nos dias em que não houve incidentes — o sistema ainda permite a inclusão de não ocorrências em lotes. Assim, é possível que os gestores da escola não reportem as ocorrências ou não ocorrências diariamente, e depois insiram de uma só vez um lote de dias sem ocorrências, tornando o sistema vulnerável ao perfil do Diretor da escola e sua avaliação sobre o que deve ou não ser reportado. Nas entrevistas com os Diretores, essa possibilidade foi confirmada: não há uma avaliação unânime sobre o que deve ser registrado ou não, no sentido de que alguns diretores consideram que algumas ocorrências não necessitam de ajuda externa da DE ou da SEDUC e, portanto, não precisam ser registradas. Assim, **os dados não necessariamente refletem as ocorrências reais nas escolas, mas, mais precisamente, os registros de cada tipo efetuados ao longo dos anos**.

No cômputo geral, a maior parte das ocorrências se refere a questões disciplinares, com mais da metade dos registros, seguida por eventos de violência interpessoal, que correspondem a cerca de ¼ dos registros:

Tabela 18 – Volume de ocorrências por tipo (2017-2021)

Tipo de ocorrência	Quantidade (2017-2021)	%
Questões disciplinares	188.555	57,0%
Agressões, ameaças e outros problemas de convivência (violência interpessoal)	84.667	25,6%
Danos e outros crimes contra o patrimônio	28.792	8,7%
Consumo/Venda de álcool e outras drogas	12.264	3,7%
Outros problemas de vulnerabilidade	9.282	2,8%
Posse ou encontro de armas ou outros objetos perigosos	3.724	1,1%
Assédio e violência sexual	2.430	0,7%
Convivência digital	1.002	0,3%
Outras ocorrências que atentam contra a vida	105	0,0%
Total Geral	330.821	100,0%

Fonte: TC 022692.989.21-3.

[68] Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 83/2021, item 15. Disponível no TC 022692.989.21-3.

Chama a atenção a pequena proporção de registros ligados ao consumo e venda de drogas, de forma distinta do que se apreende da análise dos dados do Saeb 2019.

Na comparação entre escolas por meio dos recortes por INSE e perfil de eficácia escolar, o número de escolas abrangidas por cada recorte foi de 4.657 e 4.315, respectivamente, com distribuição conforme segue abaixo:

Tabela 19 – Número de escolas contidas em cada recorte

Categoria	Número de escolas	Categoria	Número de escolas
INSE elevado	1816	Eficaz	1001
INSE médio	2213	Ineficaz	959
INSE baixo	628	Controle	2282
Total INSE	4657	Conflito	73
		Total IEE	4315

Fonte: TC 022692.989.21-3.

Por conta daquela assimetria de percepções quanto ao que deve ou não ser registrado na PLACON, nem todas as escolas possuem registro de ocorrências em todos os anos requisitados. A quantidade de escolas, a cada ano, que registraram ao menos uma ocorrência, podem ser verificadas na tabela a seguir:

Tabela 20 – Quantidade de escolas com ao menos uma ocorrência na PLACON, por ano

Total de escolas na amostra	Escolas com ao menos 1 registro em 2017	Escolas com ao menos 1 registro em 2018	Escolas com ao menos 1 registro em 2019	Escolas com ao menos 1 registro em 2020	Escolas com ao menos 1 registro em 2021
4.669	2.424	3.114	3.426	3.674	3.052

Fonte: TC 022692.989.21-3.

Um cuidado necessário, portanto, para tornar o volume de registros comparável em uma análise por escolas foi controlar esses dados para o porte da unidade — utilizando para isso a média de alunos matriculados entre 2018 e 2021[69] — e para o perfil da escola em cada ano — utilizando como fator divisor o número de anos com pelo menos uma ocorrência de qualquer tipo. Esse cuidado foi tomado para que não se enviesasse os dados com as escolas que não funcionaram em alguns dos anos, ou que tenham ou tiveram gestores que não utilizaram a plataforma — o pressuposto é que, considerando as naturezas de ocorrências disponibilizadas na plataforma, não é razoável que não tenha havido ao menos 1 ocorrência por ano, a não ser por decisão da equipe gestora de não registrar. Assim, o volume relativo de

[69] Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 83/2021, item 10. Disponível no TC 022692.989.21-3.

ocorrências utilizado busca refletir uma **média anual de ocorrências registradas por aluno**, calculada para cada uma das escolas dividindo seu volume de ocorrências pelo número médio de alunos e novamente pelo número de anos em que houve ao menos uma ocorrência no período.

O resultado das médias anuais de ocorrências registradas por aluno produziu os números da tabela abaixo. Os valores percentuais ilustram o valor das ocorrências anuais por aluno em relação à média de cada tipo de ocorrência — estas dispostas em valores absolutos por ano, por aluno, em cada recorte — ou seja, um percentual de 100% indica que o recorte coincide com a média; percentuais abaixo de 100% indicam que o recorte mostra frequência abaixo da média, assim como percentuais acima de 100% mostram que a frequência do recorte fica acima da média geral.

Tabela 21 – Média anual de ocorrências registradas na PLACON por aluno (2017-2021)

Proporção de ocorrências por aluno/ano, por tipo e por recorte	INSE elevado	INSE médio	INSE baixo	Média recorte INSE	Eficaz	Ineficaz	Controle	Conflito	Média recorte IEE
	(percentuais em relação à média do recorte)			*(média absoluta do recorte)*	*(percentuais em relação à média do recorte)*				*(média absoluta do recorte)*
Agressões, ameaças e outros problemas de convivência	117%	96%	67%	**0,008429**	95%	109%	88%	414%	**0,008243**
Assédio e violência sexual	103%	98%	100%	**0,000249**	99%	109%	86%	435%	**0,000245**
Consumo/Venda de álcool e outras drogas	117%	92%	80%	**0,001188**	76%	158%	79%	328%	**0,001137**
Convivência digital	83%	105%	129%	**0,000105**	103%	85%	101%	232%	**0,000106**
Danos e outros crimes contra o patrimônio	111%	101%	62%	**0,002967**	96%	101%	96%	281%	**0,002876**
Outras Ocorrências que Atentam Contra a Vida	136%	69%	105%	**0,000012**	51%	88%	130%	0%	**0,000012**
Outros problemas de vulnerabilidade	125%	84%	84%	**0,001010**	117%	107%	80%	408%	**0,000987**
Posse ou encontro de armas ou outros objetos perigosos	108%	101%	73%	**0,000365**	101%	111%	88%	326%	**0,000359**
Questões disciplinares	115%	97%	66%	**0,017564**	87%	113%	92%	372%	**0,017059**
Média geral *(todos os tipos de ocorrências)*	**115%**	**97%**	**67%**	**0,031890**	**91%**	**112%**	**90%**	**374%**	**0,031025**

Fonte: TC 022692.989.21-3.

Comparando as frequências relativas de registros por aluno e ano, nota-se uma consistência de registros decrescentes conforme o INSE. Ou seja, quanto mais favorável o nível socioeconômico dos alunos, em geral, menos registros por alunos são efetuados. A única exceção é no caso das ocorrências de convivência digital, notadamente, o "*cyberbullying*", o que pode refletir, também, uma desigualdade na inclusão digital dos alunos de diferentes níveis socioeconômicos.

Já no recorte do IEE, os resultados da análise apontam, novamente, para uma consistência na distribuição de mais registros de ocorrências em escolas consideradas ineficazes, comparativamente às escolas eficazes. Em alguns casos, como os de questões disciplinares e relacionamento com drogas lícitas e ilícitas, as diferenças são bastante acentuadas. Também vale notar que as escolas categorizadas como 'Controle', ou seja, aquelas que não tem seu desempenho distinto do que seria esperado para escolas com o mesmo nível socioeconômico de alunos, possuem médias de registros mais baixas do que as escolas eficazes em diversos tipos de ocorrências.

Chama a atenção não apenas a inversão de tendências entre escolas eficazes e não eficazes no caso da convivência digital, como aconteceu com o recorte do INSE, mas também o de 'Outros problemas de vulnerabilidade', que possui mais registros de ocorrências nas escolas eficaz do que nas não eficazes, relativamente à média. Respondendo por apenas 2,8% de todos os registros, esse tipo contém as naturezas de evasão (31%); violência autoinflingida (21%); ausência não autorizada pelo responsável (17%); acidentes (13%); maus tratos ou abandono (7%); desaparecimento comunicado por familiares (3%) e óbito (1%). Esse resultado pode tanto significar que as escolas eficazes enfrentam mais situações como essas — o que não seria consistente com os demais resultados — ou então que, nas escolas eficazes, esses eventos são considerados mais importantes e, portanto, mais registrados. Não há, no entanto, informações adicionais na fiscalização para suportar quaisquer dessas teorias.

Com exceção de algumas categorias que não seguem o mesmo padrão, os dados da PLACON apontam que existe uma distinção no volume de registros tanto em função do nível socioeconômico dos alunos — mais frequentes quanto menos favorecido o INSE — quanto em função do perfil de eficácia das escolas — mais registros anuais por aluno quando as escolas são categorizadas como ineficazes. Com isso, é sugestivo que as ações da SEDUC voltadas a melhorar a convivência e a segurança no cotidiano das escolas da rede podem, de fato, resultar em melhor desempenho e, mais importante ainda

do que isso, maior equidade nas oportunidades acadêmicas de todos os alunos.

Além desses dados periódicos produzidos por avaliações externas e a PLACON, a qualidade do clima escolar nas escolas foi objeto de uma investigação extraordinária da SEDUC, que promoveu uma pesquisa de clima relacional em 2019, desenvolvida e aplicada por um grupo de pesquisadores do GEPEM – Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação Moral, formado por profissionais da UNESP. A intenção por trás dessa pesquisa era subsidiar, no âmbito do Programa CONVIVA, a elaboração de planos de melhoria de convivência nas escolas. Os resultados, no entanto, foram divulgados para a rede já durante a pandemia de Covid-19, dificultando a materialização de suas intenções iniciais.

A pesquisa consistiu num total de 166 questões finalísticas respondidas, segundo o relatório final[70], por "*mais de 16.600 gestores, 64.800 professores e mais de 941.000 alunos da rede de escolas estaduais do Estado de São Paulo*", entre os meses de novembro e dezembro de 2019. A fiscalização recebeu da SEDUC os dados referentes aos questionários aplicados a alunos e professores[71]. Os principais resultados agregados dessa pesquisa foram resumidos no seguinte trecho:

> Neste documento será possível acompanhar alguns dos resultados encontrados a partir da análise dos dados do estado de São Paulo como um todo (consolidado de todas as escolas juntas), em que é possível concluir que:
>
> 1. Os resultados indicam a necessidade de temas de formação de professores que permitam a adequação da linguagem em uma comunicação não violenta, a assunção de medidas que impliquem o sentimento de justiça por parte dos alunos e a participação desses últimos em espaços democráticos na escola.
>
> 2. Indicam também a importância da equipe gestora da escola que esteja presente no cotidiano atuando de forma acolhedora e promovendo espaços de participação democrática.
>
> 3. Os resultados também indicam a necessidade do pertencimento e participação democrática dos alunos na formulação das regras da escola apontando a implementação de assembleias na escola como uma ferramenta eficaz para a superação dos problemas que os alunos apresentam.
>
> 4. Os resultados sobre intimidação sistemática - bullying e cyberbullying - são similares aos encontrados em investigações

[70] Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 80/2021, item 1. Disponível no TC 022692.989.21-3.

[71] Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 83/2021, item 14. Disponível no TC 022692.989.21-3.

> internacionais, contudo, denotam, mesmo com frequências reduzidas, a atenção necessária à sua manifestação em situações de violência auto infringida ou formas de violência dura como o ataque de Suzano.
>
> 5. Os resultados sobre a percepção dos alunos aos problemas de intimidação entre pares e a casos de violência dura, por sua vez, justificam a implementação de Sistemas de Apoio entre Pares nas escolas de São Paulo que atuem na prevenção e intervenção.
>
> 6. As situações de violência dura são muito menos frequentes do que as situações de indisciplina e incivilidade dentro da escola e assim justificam a escolha desta Secretaria em promover a formação dos professores e o trabalho com o protagonismo dos alunos e a não inserção da militarização das escolas. Contudo, ainda que com as menores frequências, indicam a necessária atuação desta Secretaria com atenção especial às escolas que registrem maior vulnerabilidade quanto à essa questão haja vista a quantidade de alunos em números absolutos que indicam o tráfico de drogas e os problemas com armas vivenciados frequentemente no ambiente escolar. (**Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 80/2021, item 1. "Devolutiva da análise dos dados do clima relacional das escolas da rede estadual do Estado de São Paulo". Pp. 1-2. Disponível no TC 022692.989.21-3)**

Embora o objetivo da pesquisa fosse subsidiar as escolas com informações para a elaboração de seu próprio plano de melhoria da convivência, a análise dos dados desagregados por escola mostra que esse objetivo não poderia ser concluído por várias delas: 1.334 escolas tiveram a pesquisa respondida por 20% ou menos de seus alunos. Isso significa que há baixa qualidade dos dados para cerca de 1/3 das escolas da rede estadual, o que dificulta aplicar os resultados agregados do Estado como regra para todas as escolas.

Para filtrar as questões mais relevantes dessa pesquisa para a eficácia escolar, a equipe da Audesp novamente produziu regressões univariadas entre cada questão e o Indicador de efeito escola de cada etapa de ensino. Assim, puderam ser selecionadas para análise mais detida 7 itens do questionário aplicado aos professores e 9 itens do questionário aplicado aos alunos:

Quadro 9 – Questões selecionadas após análise da Audesp

Questionário respondido pelos professores
O quanto você está satisfeito com sua relação com: Os alunos.
Indique o quanto essas situações ocorrem na escola: Os alunos desrespeitam os professores.
Indique o quanto essas situações ocorrem na escola: Os alunos ofendem ou ameaçam alguns professores.
Indique o quanto essas situações ocorrem na escola: Os alunos agridem, maltratam, intimidam, ameaçam, excluem ou humilham algum colega na escola
Indique o quanto essas situações ocorrem na escola: Os alunos provocam, zoam, apelidam ou irritam algum colega na escola.

O quanto você concorda com cada uma das seguintes afirmações sobre a sua escola: Há muitas situações de conflitos entre os alunos e os professores.
O quanto você concorda com cada uma das seguintes afirmações sobre a sua escola: Há muitas situações de conflitos entre os alunos.
Questionário respondido pelos alunos
O quanto você concorda com cada uma das seguintes afirmações sobre a sua escola: Há muitas situações de conflitos entre os alunos e os professores.
O quanto você concorda com cada uma das seguintes afirmações sobre a sua escola: Há muitas situações de conflitos entre os alunos.
O quanto você concorda com cada uma das seguintes afirmações sobre a sua escola: As pessoas demonstram boa vontade para resolver os problemas nesta escola.
O quanto você concorda com cada uma das seguintes afirmações sobre a sua escola: Se eu pudesse, eu mudaria de escola.
Marque a ocorrência das seguintes situações. (Aluno) Os professores de sua classe: / (Professor) Os professores na sua escola: Escutam o que temos a dizer.
Marque com que frequência isso ocorre em sua escola: Os alunos conhecem e compreendem as regras.
Marque com que frequência isso ocorre em sua escola: Alguns alunos vêm para a escola embriagados ou drogados.
Marque com que frequência isso ocorre em sua escola: Alguns alunos traficam drogas dentro da escola.
Nos últimos 3 meses com que frequência essas agressões aconteceram nos diferentes ambientes: Em locais próximos à escola.

Fonte: TC 022692.989.21-3.

O que essa análise significa é que essas questões acima são as que possuem maior correlação com o indicador de efeito escola, ou seja, aquelas que possuem o maior poder explicativo sobre a eficácia ou ineficácia de cada escola.

Os dados recebidos pela fiscalização contêm algumas características que devem ser expostas para sua correta utilização e interpretação. Ambos os questionários possuem itens cujas respostas são escalas Likert de 4 níveis[72]. No caso do questionário aplicado aos alunos, foram fornecidos os números de alunos respondentes em cada escola, com o valor agregado de suas respostas em cada categoria. No caso do questionário aplicado aos professores, os dados recebidos consistiram em notas calculadas pela consultoria que desenvolveu o instrumento. Essas notas foram calculadas por meio da atribuição de pesos a cada categoria da escala, sendo 4 o peso da categoria mais negativa, 3 a da segunda categoria mais negativa, 2 a da segunda categoria mais positiva e 1 a da categoria mais positiva. Esse método é chamado na academia de 'ponderação arbitrária', e não é considerado um bom método em pesquisa, pois atribui valores numéricos a categorias semânticas que não necessariamente possuem essa distância entre si — 'Não

[72] Os tipos de respostas foram "Nunca/Algumas vezes/Muitas vezes/Sempre"; "Não concordo/Concordo pouco/Concordo/Concordo muito"; e "Nada satisfeito/Pouco Satisfeito/Satisfeito/Muito satisfeito".

concordo' não é, para todos os respondentes, 4 vezes mais grave do que 'Concordo muito', e por isso atribuir valores numéricos a categorias semânticas pode distorcer o resultado de pesquisas. Por isso, a análise dos recortes por INSE e por IEE para os alunos será feita a partir das frequências das respostas afirmativas, por estar disponível esse dado; e a análise de recortes das respostas dos professores seguirá a partir das notas, por não terem sido disponibilizados os dados de respostas absolutas a cada questão.

No caso dos alunos, o recorte de nível socioeconômico não mostra diferenças significativas entre as categorias. No recorte do IEE a maior parte das diferenças é discreta, embora chame a atenção em alguns casos. Na tabela abaixo, seguem os resultados das médias por questões e recorte, sendo que os valores correspondem ao percentual de alunos de cada categoria de eficácia e INSE que responderam afirmativamente às questões, ou seja, que responderam Concordo/Concordo Muito, ou Muitas vezes/Sempre.

Tabela 22 – Pesquisa de Clima Relacional SEDUC 2019 – Alunos – Recorte INSE e IEE

Questões aplicadas a alunos – percentual de respostas Concordo/Concordo muito ou Muitas vezes/Sempre.	INSE elevado	INSE médio	INSE baixo	Média INSE	Eficaz	Ineficaz	Controle	Conflito	Média IEE
O quanto você concorda com cada uma das seguintes afirmações sobre a sua escola:									
Há muitas situações de conflitos entre os alunos e os professores.	37%	39%	40%	38%	35%	40%	39%	38%	38%
Há muitas situações de conflitos entre os alunos.	45%	46%	47%	46%	44%	47%	46%	46%	46%
As pessoas demonstram boa vontade para resolver os problemas nesta escola.	49%	46%	45%	47%	52%	46%	46%	48%	47%
Se eu pudesse, eu mudaria de escola.	42%	41%	39%	41%	39%	43%	41%	42%	41%
Marque a ocorrência das seguintes situações.									
Os professores de sua classe: Escutam o que temos a dizer.	59%	57%	55%	57%	61%	56%	56%	57%	58%
Os alunos conhecem e compreendem as regras.	42%	42%	44%	42%	48%	40%	41%	41%	43%
Alguns alunos vêm para a escola embriagados ou drogados.	15%	17%	18%	17%	14%	17%	17%	15%	16%
Alguns alunos traficam drogas dentro da escola.	9%	10%	10%	10%	8%	10%	10%	9%	10%
Nos últimos 3 meses com que frequência essas agressões aconteceram nos diferentes ambientes: Em locais próximos à escola.	30%	30%	29%	30%	28%	31%	31%	28%	30%

Fonte: TC 022692.989.21-3.

Os resultados mais notáveis apontam que alunos de escolas eficazes entendem com mais frequência que o corpo discente está ciente das normas da escola e as compreendem, assim como enxergam menos situações de conflito entre alunos e professores. Os números também apontam que alunos de escolas eficazes encontram mais boa vontade na resolução de problemas e melhor recepção ao que têm a dizer no ambiente escolar. Essas

características também foram as que mostraram alguma diferença mais significativa no recorte do INSE, a favor das escolas que concentram mais alunos com carências socioeconômicas. Há também alguma diferença na proporção de alunos que enxergam colegas frequentando a escola embriagados e drogados, ou traficando na escola: isso é percebido com menos frequência nas escolas eficazes, embora as diferenças não sejam marcantes — fator que não espelha a análise anterior de dados.

Em relação aos professores, conforme já mencionado, a fiscalização não recebeu a tabela de frequências absolutas das respostas, mas apenas as notas consolidadas por escolas. Além disso, em 515 escolas, 5 ou menos professores responderam à pesquisa, o que pode tornar a amostra pouco representativa da escola como um todo em alguns casos. Como não é possível identificar esses casos, os dados aqui serão utilizados integralmente, conforme repassados pela SEDUC.

As notas atribuídas na pesquisa variam de 1 (pior situação) a 4 (melhor situação). Dada essa escala de valores atípica, a fiscalização optou por transformar as notas em percentuais da nota máxima, ou seja, os valores máximos passam a ser 100% e a escala de variação torna-se mais intuitiva. Como são percentuais baseados em nota, independentemente do sentido da pergunta, quanto **maior o percentual, melhor a situação** retratada.

Tabela 23 – Recortes da Pesquisa de Clima Escolar SEDUC (2019) - Professores

Questões aplicadas a docentes – percentual da nota obtida em relação à nota máxima	INSE elevado	INSE médio	INSE baixo	Média INSE	Eficaz	Ineficaz	Controle	Conflito	Média IEE
Nº de professores participantes	33.490	42.957	12.253		18.788	18.623	44.504	1.323	
O quanto você está satisfeito com sua relação com: Os alunos.	62%	62%	62%	62%	64%	60%	62%	62%	62%
Indique o quanto essas situações ocorrem na escola:									
Os alunos desrespeitam os professores.	56%	55%	56%	55%	58%	53%	55%	56%	55%
Os alunos ofendem ou ameaçam alguns professores.	68%	67%	69%	68%	71%	65%	68%	69%	68%
Os alunos agridem, maltratam, intimidam, ameaçam, excluem ou humilham algum colega na escola	69%	68%	70%	69%	71%	67%	69%	70%	69%
Os alunos provocam, zoam, apelidam ou irritam algum colega na escola.	60%	59%	61%	60%	62%	58%	60%	61%	60%
O quanto você concorda com cada uma das seguintes afirmações sobre a sua escola:									
Há muitas situações de conflitos entre os alunos e os professores.	69%	67%	68%	68%	71%	66%	68%	69%	68%
Há muitas situações de conflitos entre os alunos.	56%	55%	57%	56%	59%	54%	56%	58%	56%

Fonte: TC 022692.989.21-3.

Assim como no caso das frequências, as diferenças por recorte socioeconômico são bastante reduzidas. No caso do recorte por eficácia escolar, há consistência na pontuação entre escolas eficazes e não eficazes, tendo essas últimas pontuações mais distantes da nota máxima em todas as questões selecionadas. As maiores diferenças se mostram no volume de situações de conflito entre alunos em si; de desrespeito, ofensas e ameaças aos professores; e de conflitos entre alunos e professores. Com menor diferença ficam as situações de satisfação com os alunos, *bullying* entre alunos, com ou sem violência física.

3.2.1.1 Análise das entrevistas

A análise das entrevistas com os Diretores indica, no entanto, que a qualidade da convivência na escola possui diversas interfaces com a realidade socioeconômica dos alunos: se eles estão sendo materialmente e emocionalmente supridos por suas famílias e se estão em locais seguros e livres da influência do tráfico de drogas, por exemplo. Esse contexto no qual as escolas estão inseridas ultrapassa as atribuições da própria SEDUC, perpassando as políticas de assistência social, desenvolvimento econômico, cultura, lazer, saúde e segurança pública.

Nas escolas de INSE elevado, que foram priorizadas pela fiscalização e correspondem a 12 das 14 escolas entrevistadas entre pilotos e execução, foram comuns relatos sobre insegurança alimentar dos alunos em diversos níveis (8 relatos no total), especialmente agravada pela pandemia de Covid 19. Foram relatados casos em que algumas famílias de alunos necessitam de auxílio para adquirir cestas básicas, passando por alunos que enfrentam algum racionamento de alimentos em casa, até de alunos que chegam na escola com sintomas de desnutrição. Em 3 casos, foram mencionadas espontaneamente dificuldades das famílias em prover roupas adequadas, especialmente no inverno.

Precariedades habitacionais — que se materializam na forma de habitações em favelas sem acesso a saneamento adequado, na forma de casos de congestão domiciliar, e em relatos também de alunos que têm suas trajetórias escolares prejudicadas por reintegrações de posse, que removem famílias da região da escola, ocasionando evasão e transferências. Em dois relatos foi mencionado que a pandemia parece ter agravado problemas habitacionais de ônus excessivo com aluguel — as famílias dos alunos têm sofrido mais frequentemente com despejos, o que se reflete na maior frequência com que os alunos não são localizados em busca ativa ou com que dados cadastrais na escola precisam ser alterados.

Em relação ao convívio familiar, é generalizado o relato dos gestores escolares sobre a dificuldade em lidar com alunos cujos pais não parecem assumir compromissos firmes no cuidado com os filhos. Os relatos passam pela ausência em decorrência do tempo dedicado ao trabalho, ou a dificuldade que os pais mais humildes têm em participar da vida escolar dos filhos, por não terem eles mesmos um passado escolar; também foram ouvidos relatos de abandono, sem que fosse oferecido um motivo específico que não o descaso parental. Aqui surge uma diferença entre escolas eficazes e não eficazes: o relato de abandono ou descaso familiar foi trazido por 5 Diretores, sendo 4 de escolas ineficazes entre as 6 desse tipo entrevistadas. Nesses 5 casos, a queixa sobre as famílias não contou com uma contextualização ou explicação dos motivos para esse descaso, diferentemente do que ocorreu com mais frequência nas escolas eficazes: a compreensão de que os pais estavam fazendo o que podiam fazer dentro de seus contextos particulares (8 escolas, 7 delas eficazes). As parcerias com a rede protetiva foram mencionadas espontaneamente por 8 direções, a maioria de forma passageira. A menção mais frequente foi a parceria com a Polícia Militar, para palestras sobre uso de drogas. Em duas escolas, as menções foram acompanhadas de reclamações sobre a inoperância da rede ou de parte dela (uma eficaz e outra ineficaz), o que deixa a escola sozinha no tratamento de questões complexas.

Os Diretores entrevistados veem como consequência desse conjunto de fatores a participação precoce dos alunos no universo das drogas — não só o consumo, mas algumas vezes o tráfico. O tráfico de drogas dentro da escola não foi assumido por nenhum dos Diretores, embora alguns admitissem que essa situação tenha ocorrido no passado. A influência do tráfico no entorno da escola — com geração de violência e disputas territoriais — e o assédio aos alunos foi mencionado por 5 Diretores (3 de escolas eficazes e 2 de escolas não eficazes). Além disso, 8 Diretores mencionaram ter alunos usuários de drogas, embora todos neguem que o consumo aconteça dentro da escola. Dois diretores relataram a necessidade de manter certo nível de vigilância nos banheiros para coibir a prática do consumo de drogas, em especial no período noturno.

Já sobre a avaliação do clima relacional dentro da escola, entre alunos e entre alunos e professores, os Diretores se mostraram menos propensos a relatar grandes problemas. Na avaliação de apenas dois Diretores a escola tem um clima conflituoso entre alunos (ambas ineficazes), não havendo conflitos entre alunos e funcionários. Em 6 escolas eficazes e 2 não eficazes os Diretores afirmaram haver poucos conflitos, enquanto em 2 escolas eficazes e 2 ineficazes a Direção afirmou não haver conflitos. Para os que

assumem conflitos, as melhores táticas são o diálogo e a conversa com os responsáveis.

Os dados, de fato, sugerem que a qualidade do clima da escola tem relação com o desempenho dos alunos, embora muitas das questões provocadas pelos questionários do Saeb, do SARESP e da Pesquisa de Clima Relacional da SEDUC apresentadas tenham produzido resultados inconclusivos. Um aspecto ressaltado por Diretores durante as entrevistas de forma tangente, e de maneira consciente e intencional nas reuniões com o órgão central da SEDUC, é que a qualidade das relações dentro da comunidade escolar depende muito do contexto social de cada uma: muitas vezes, as situações de conflito não são enxergadas pelos atores envolvidos por estarem eles inconscientes de suas próprias posturas agressivas.

De forma ilustrativa, foram relatados por Diretores episódios em que atitudes de alunos da escola resultaram em conflitos com professores ou funcionários por haver uma incompreensão mútua sobre seus contextos socioemocionais: da parte do aluno, a reprodução inconsciente do que seria o seu modelo de comunicação interpessoal habitual, praticado no seu seio familiar ou círculo de amizades; da parte dos adultos, a incompreensão de que a agressão pode partir desse contexto específico de cada aluno e de que uma postura reativa apenas reforça o comportamento agressivo — ao passo que uma postura de acolhimento pode, muitas vezes, resultar em estreitamento de laços e compreensão.

Há várias ações da SEDUC em curso que abordam o conhecimento e a compreensão mútuos como cerne de uma política de tratamento do clima escolar por meio do acolhimento e do trabalho do aspecto socioemocional dos alunos. Essas ações estão contidas em linhas distintas, como o Programa CONVIVA e o Psicólogos da Educação, específicos e transversais; em conjuntos de ações eminentemente pedagógicos, como o Inova Educação, que generalizou disciplinas diversificadas como o Projeto de Vida (esta, agora, implementada em nível nacional a partir de 2022 como diretriz do Novo Ensino Médio), e a identificação e abordagem de competências socioemocionais dos alunos dentro do Currículo Paulista; ou estruturais, como a expansão das escolas do Programa de Ensino Integral (PEI), modelo baseado na pedagogia da presença e que introduz, além do próprio Projeto de Vida, os mecanismos de tutoria e Orientação de Estudos.

3.2.2 O Programa CONVIVA carece de servidores para atuação

A SEDUC tem demonstrado preocupação com a qualidade do clima das escolas de sua rede, em uma sequência de políticas que partiram principalmente de questões de segurança: em 2010, a Resolução SE 19, de 12-2-2010, instituiu o Sistema de Proteção Escolar (SPEC), com a seguinte proposta:

> Art. 1º - Fica instituído o Sistema de Proteção Escolar, que coordenará o planejamento e a execução de ações destinadas à prevenção, mediação e resolução de conflitos no ambiente escolar, com o objetivo de proteger a integridade física e patrimonial de alunos, funcionários e servidores, assim como dos equipamentos e mobiliários que integram a rede estadual de ensino, além da divulgação do conhecimento de técnicas de Defesa Civil para proteção da comunidade escolar. **(Resolução SE 19, de 12-2-2010, revogada)**

Em 2019, o SPEC foi substituído. Não só o grau de conhecimento sobre a importância das relações dentro das escolas evoluiu na década de vigência do SPEC, como também o traumático episódio de violência ocorrido na EE Professor Raul Brasil, em 13/03/2019, serviu de marco para a necessidade de se pensar novas formas de lidar com a convivência nas escolas da rede estadual. A Resolução SEDUC 48, de 1-10-2019, lançou as bases do Programa CONVIVA – SP – Programa de Melhoria da Convivência e Proteção Escolar, aproveitando iniciativas já vigentes no SPEC, mas agregando a dimensão do acolhimento e cuidado socioemocional da comunidade escolar:

> Artigo 1º - Fica instituído o CONVIVA SP – Programa de Melhoria da Convivência e Proteção Escolar, no âmbito da Rede Pública Estadual de Educação de São Paulo, cujos objetivos são:
>
> I - Oferecer política estruturada de atendimento multiprofissional aos estudantes da rede de ensino estadual, com vistas à melhoria da aprendizagem;
>
> II - Estabelecer estratégias de apoio e acompanhamento às equipes docentes e dirigentes no processo ensino-aprendizagem, priorizando os educandos que apresentem dificuldades no processo de escolarização;
>
> III - Contribuir para um clima escolar positivo por meio de ambiente de aprendizagem colaborativo, solidário e acolhedor;
>
> IV - Contribuir para a melhoria de indicadores de permanência de aproveitamento escolar;
>
> V - Promover e articular a participação ativa da família na vida escolar dos estudantes da rede de ensino estadual;
>
> VI - Articular e fortalecer a rede de proteção social no entorno da comunidade escolar, com aproximação entre os serviços de assistência e saúde mental. **(Resolução SEDUC 48, de 1-10-2019)**

O Programa Conviva é gerido por um Comitê Gestor Central, com uma Equipe Executora Central e Equipes Executoras Regionais alocadas nas Diretorias de Ensino. Os agentes que atuam nessa esfera são os Professores Coordenadores de Núcleo Pedagógico – PCNP de Convivência, função criada por meio da Resolução SEDUC nº 50, de 7-5-2020. Cada DE possui 1 (se sua circunscrição possuir até 50 escolas) ou 2 cargos (se houver mais de 50 escolas sob a responsabilidade da Diretoria), auxiliados por um Supervisor de Ensino. Na ponta, a execução do programa é de responsabilidade do Professor Orientador de Convivência, alocado nas escolas que possuem vaga para essa atividade. O POC não recebe remuneração adicional, tendo apenas a atribuição de sua carga horária às atividades de orientação de convivência.

A vaga de POC é preenchida mediante processo seletivo, no qual o candidato deve preencher requisitos de perfil e de relacionamento interpessoal:

> Artigo 3º - O Professor Orientador de Convivência deverá apresentar as seguintes habilidades:
>
> I - colocar-se no lugar do outro, sabendo ouvir, observar, acolher e respeitar a pluralidade de valores, as perspectivas e as formas de pensar e agir, sem juízo de valor;
>
> II - comunicar-se com objetividade e coerência;
>
> III - atuar de forma proativa e preventiva, promovendo um ambiente com práticas colaborativas e restaurativas de cultura de paz;
>
> IV - relacionar-se positivamente e trabalhar de maneira colaborativa e dialógica;
>
> V - planejar e organizar atividades com eficácia;
>
> VI - tomar decisões de forma autônoma em consonância com os princípios da orientação de convivência. **(Resolução SEDUC nº 92, de 1-12-2020)**

A função do POC já existia, de forma menos completa, no âmbito do SPEC, por meio da função do Professor Mediador Escolar e Comunitário, alocado especificamente em escolas com alto grau de vulnerabilidade e reincidência de ocorrências graves no ROE. Mesmo com a reelaboração do Programa Conviva, nem todas as escolas da rede possuem vaga para um Professor Orientador de Convivência. As escolas do PEI, principalmente, não possuem vagas para POC, uma vez que contam com tutoria para seus alunos, individualmente. No caso das escolas que não possuem previsão dessa função ou que não tenham a função preenchida, a responsabilidade pela execução do Programa Conviva fica a cargo do Vice-Diretor da escola, que deve participar das formações oferecidas na rede e exercer as atribuições do POC.

A fiscalização solicitou o número de vagas em cada escola, no que não foi atendida pela SEDUC. Foi fornecido, no entanto, o número de docentes exercendo as funções de PMEC/POC de 2018 a 2021:

Tabela 24 – Quantidade de escolas regulares e PMEC/POC em exercício - novembro

	2018	2019	2020	2021	Variação 2018-2021
Escolas regulares	4750	4699	4452	4042	-15%
Quantidade de PMEC/POC	1802	1641	1229	956	-47%
Quantidade de escolas com PMEC/POC	1790	1639	1229	954	-47%
Proporção de escolas regulares com PMEC/POC	38%	35%	28%	24%	

Fonte: TC 022692.989.21-3.

Entre 2018 e 2021, o número de docentes especializados na atividade de mediação escolar ou orientação de convivência foi reduzido em quase metade, variação que não pode ser explicada pela maior quantidade de escolas no modelo PEI. A cobertura de escolas com esse profissional caiu de 38% para 24% das escolas regulares ente 2018 e 2021. Essa redução do número de POCs ocorre num contexto em que as atividades de orientação de convivência, elencadas na Resolução SEDUC 92/2020, são mais complexas do que aquelas que constavam na Resolução nº SE 8, de 31-1-2018/2018, que descrevia as atribuições do PMEC. Além disso, duas resoluções SEDUC — as de números 9, de 14-1-2021, e 130, de 25-11-2021, acrescentaram 400 vagas para POC nas unidades escolares. Ainda assim, o número desses profissionais seguiu diminuindo.

A distribuição das vagas de POC nas escolas não possui um ordenamento explícito desde a revogação da Resolução 8/2018, que elencava a vulnerabilidade e o volume de ocorrências graves registradas na plataforma ROE. No entanto, um cruzamento do número de POCs com as escolas que apresentaram registros na PLACON[73] revela que, ainda que não se tenham encontrado normativos específicos, a distribuição acompanha escolas com maior vulnerabilidade socioeconômica dos alunos e quantidade de registros na PLACON:

Tabela 25 – Distribuição de POC em 2021 por INSE e quartis de registros na PLACON

Quartis Registros na PLACON por aluno/ano com registro (2017-2021)	INSE elevado	INSE médio	INSE baixo	Total
1º quartil (até 3)	7%	7%	2%	16%
2º quartil (de 3 a 6,33)	8%	7%	2%	16%

[73] Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 83/2021, item 15. Disponível no TC 022692.989.21-3.

3º quartil (de 6,34 a 16,4)	13%	12%	3%	29%
4º quartil (de 16,5 a 944,2)	17%	18%	4%	39%
Total POC por categoria (%)	45%	44%	11%	100%
Quantidade de escolas por categoria (%)	39%	48%	13%	100%

Fonte: TC 022692.989.21-3.

E, na tabela abaixo, a distribuição de POC por perfil de eficácia e quantidade de registros na PLACON:

Tabela 26 - Distribuição de POC em 2021 por IEE e quartis de registros na PLACON

Quartis Registros na PLACON por aluno/ano com registro (2017-2021)	Eficaz	Ineficaz	Controle	Conflito	Total
1º quartil (até 3)	3%	3%	9%	0%	15%
2º quartil (de 3 a 6,33)	3%	4%	9%	0%	17%
3º quartil (de 6,34 a 16,4)	5%	7%	17%	1%	30%
4º quartil (de 16,5 a 944,2)	6%	11%	21%	1%	39%
Total POC por categoria (%)	18%	24%	55%	3%	100%
Quantidade de escolas por categoria (%)	23%	22%	53%	2%	100%

Fonte: TC 022692.989.21-3.

Nota-se, também, que as escolas eficazes se encontram sub-representadas na distribuição de POC, referendando que a distribuição desses professores obedece, de fato, a uma lógica de maior necessidade.

Das escolas entrevistadas, 5 eram escolas regulares, e apenas uma possuía um POC em exercício, que já era PMEC antes das mudanças do Programa Conviva. O trabalho desse professor foi elogiado e destacado pela Direção, que afirmou que, apesar do trabalho de mediação escolar já existir há anos na escola, a abordagem trazida pelo Conviva conscientizou a gestão da escola e a comunidade escolar sobre a importância e as dificuldades de se trabalhar a dimensão da convivência. Todos os diretores das escolas regulares afirmaram que gostariam de ter um POC em seu quadro e, inclusive, Diretores de escolas PEI afirmaram o mesmo.

No caso dos PCNP de Convivência, responsáveis pela execução regional do Conviva, das 91 Diretorias de Ensino do Estado, apenas 36 possuíam o quantitativo adequado desse profissional em seus quadros ao final de 2021. Nas demais, 14 possuíam o quadro apenas parcialmente preenchido (1 profissional de 2 previstos) e 41 não contavam com um PCNP de Convivência em seu Núcleo Pedagógico[74]. Segundo a SEDUC, na Diretorias que não contam com PCNP de Convivência, em setembro de 2021:

[74] Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 83/2021, item 16. Disponível no TC 022692.989.21-3.

> Nas demais 58 temos Professores Coordenadores de Núcleo Pedagógico de Projetos que acumulam funções para assegurar o atendimento de toda rede com o programa. Além dos PCNPS, o Conviva SP conta com o apoio de Supervisores de Ensino, que auxiliam as ações do programa nas Diretorias de Ensino, em concordância às demais atribuições do cargo.
>
> Deste modo, as Diretorias não estão contempladas pelo PCNP de Convivência, recebem apoio do Supervisor de Ensino para o desenvolvimento das ações propostas pelo programa. **(Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 80/2021, item 6. Disponível no TC 022692.989.21-3)**

Embora a previsão de substitutos para os profissionais dedicados de execução regional e local do Conviva seja necessária para lidar com readequações naturais de qualquer quadro funcional, a grande frequência com que essas substituições ocorrem — com Vice-diretores ou outros professores coordenadores de núcleo pedagógico precisando assumir as funções de orientação de convivência em acumulação — coloca em risco a adequada execução do programa. A dimensão da convivência acaba por concorrer em tempo e atenção com outras políticas da SEDUC — da forma como já acontecia antes do Programa Conviva.

Na prática, a dificuldade em completar os quadros de POC e PCNP de Convivência apenas reproduz as falhas da SEDUC em reter seu quadro de servidores, conforme abordado do item 3.1.5 deste Relatório. Assim como as salas de aula, todas as demais funções permanecem esvaziadas e prejudicam, simultaneamente, todas as iniciativas e planos de melhoria elaborados.

O objetivo inicial do Conviva era focado na execução de pautas e métodos do campo da educação moral junto aos alunos, e o desenho de um Plano de Melhoria da Convivência para cada unidade escolar. Para isso foi organizada a Pesquisa sobre Clima relacional, abordada no tópico anterior. No entanto, a pandemia de Covid-19 e suas pesadas consequências para o funcionamento das políticas educacionais e para o universo particular de cada um, trouxeram a necessidade premente do cuidado com a saúde mental e do acolhimento emocional — num primeiro momento, em relação aos próprios profissionais da educação; na sequência, em relação ao corpo discente em seu distanciamento social; e, posteriormente, a ambos no contexto de um retorno às aulas presenciais eivadas de incertezas e mudanças. Assim, boa parte do trabalho do Programa em 2020-2021[75] foi voltado a essa temática. Em 2021,

[75] Ações e materiais disponíveis em <AÇÕES INTEGRADAS - EFAPE | Programa Conviva SP (educacao.sp.gov.br)>. Acesso em 16/03/2022.

também teve espaço uma trilha formativa para educação antirracista[76], promovendo reflexão e pautas formativas — técnicas didáticas para abordar o assunto em sala de aula, de forma integrada ao currículo — de forma generalizada na rede. Além disso, o Programa Conviva está inserido nas rotinas de ATPCs elaboradas pela EFAPE[77] e pelas Diretorias de Ensino, trazendo os temas do acolhimento e da saúde mental com periodicidade aos professores da rede.

A intenção inicial de se realizar um plano específico de melhoria da convivência para cada unidade escolar, aplicando um método análogo ao MMR — o Método de Melhoria da Convivência Escolar (MMCE) —, acabou não se concretizando diante das dificuldades impostas pela pandemia. A partir de 2022, a SEDUC reviu sua orientação e planeja incluir no próprio MMR uma dimensão de convivência, numa visão chamada de "Gestão Integrada"[78]. Não há, no entanto, um capítulo sobre a dimensão da convivência no Guia Prático do MMR 2022, embora a dimensão Convivência tenha sido já incluída na SED no módulo do MMR.

3.2.3 Psicólogos da Educação possui ainda baixa adesão da rede

Em 12/02/2021, a Coordenadoria de Gestão de Recursos Humanos da SEDUC firmou o contrato 001/CGRH/2021, cujo objeto é a "*prestação de serviços de psicologia para apoio à rede estadual de ensino, por meio de plataforma tecnológica de atendimento virtual*"[79]. Esse objeto é desenvolvido por meio das seguintes atividades, conforme Termo de Referência constante do Anexo I do Edital de Pregão Eletrônico nº 58/CGRH/2020[80]:

> 3.2. Os serviços que são objeto deste documento base serão prestados por meio de Tecnologias da Informação e da Comunicação (mencionado neste termo como "atendimento virtual"), e compreendem as seguintes atividades:
>
> a. Apoiar os profissionais da educação no acolhimento de colegas e estudantes durante e após a pandemia da Covid-19;

---

[76] Retrospectiva disponível em <Centro de Mídias SP (educacao.sp.gov.br)>. Acesso em 17/03/2022.

[77] O cronograma de ATPC de 2022 podem ser conferidos em <Cronograma ATPC_2022.xlsx (sharepoint.com)>. Acesso em 17/03/2022.

[78] Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 83/2021, item 2. Disponível no TC 022692.989.21-3.

[79] TC 006390.989.21-8, evento 1.20. Termo de Contrato, cláusula primeira, processo SEDUC de código SEDUC-PRC-2020/40560.

[80] Ibidem, eventos 1.10 e 1.11.

> b. **Apoiar os docentes no desenvolvimento de habilidades socioemocionais dos alunos;**
>
> c. **Apoiar as equipes das unidades escolares na resolução de conflitos e promoção de ações que tomem como base os princípios da justiça restaurativa;**
>
> d. **Apoiar a equipe gestora e demais profissionais na interação com responsáveis pelos alunos e comunidade escolar;**
>
> e. Realizar atendimento a alunos e profissionais da educação, excepcionalmente, em situações emergenciais, para eventuais encaminhamentos à rede protetiva da saúde e da assistência social, que possa auxiliar na recuperação da saúde mental, somente na modalidade presencial, conforme a Resolução nº 11, de 11 de maio de 2018 e demais normas do Conselho Federal de Psicologia;
>
> f. No caso de alunos, o atendimento em situações emergenciais deverá ser previamente autorizado pelos responsáveis, e ser realizada somente na modalidade presencial, conforme a Resolução nº 11, de 11 de maio de 2018 e demais normas do Conselho Federal de Psicologia;
>
> g. **Apoiar a elaboração e o desenvolvimento das ações do plano de melhoria da convivência escolar da(s) unidades(s) escolar(es) a(s) qual(ais) estiver vinculado;**
>
> h. Elaborar e promover formações, orientações e dinâmicas individuais e coletivas aos profissionais da educação e estudantes;
>
> i. Aplicar métodos, técnicas e instrumentos de avaliação psicológica, conforme planejamento da unidade escolar e diretrizes da Secretaria da Educação, e de acordo com as normas do Conselho Federal de Psicologia;
>
> j. Realizar a gestão das agendas de atendimento e atividades por meio de plataforma eletrônica própria de gerenciamento de agendamentos e atendimentos; (...) **(Edital de Pregão Eletrônico nº 58/CGRH/2020, Anexo I – Termo de referência) (*grifos nossos*)**

As atividades encontram-se, portanto, fortemente associadas aos objetivos do Programa Conviva e à melhoria do clima escolar, numa perspectiva de médio e longo prazo, indo além do atendimento emergencial ensejado pela pandemia de Covid-19.

A contratação ocorreu no valor total de R$63.671.944,68, correspondentes a 2.080.008 de horas de atendimento psicológico virtual (diurno e noturno) ou presencial por um período de 12 meses, remunerados mensalmente apenas de acordo com as medições de horas efetivamente utilizadas, e ajustadas conforme eventuais glosas pela qualidade do atendimento.

A fiscalização requereu as medições dos serviços já efetuadas desde o início da execução contratual, tendo recebido os valores de fevereiro a novembro de 2021. Chama a atenção a quantidade de horas não utilizadas do contrato, conforme a tabela abaixo:

Tabela 27 - Psicólogos da Educação - execução contratual (fev-nov/2021)

Horas contratadas e medidas - Fev a nov de 2021	Quantidade de horas	%
Horas planejadas	1.600.344	100%
Horas solicitadas (agendadas)	122.946	7,7%
Horas não solicitadas (agendadas)	1.477.397	
Horas utilizadas	107.916	6,7%
Horas não utilizadas	1.492.427	
Horas no atendimento diurno	101.591	
Horas no atendimento noturno	6.308	
Horas no atendimento presencial	13	
Horas agendadas e não utilizadas	16.441	1%

Fonte: TC 022692.989.21-3.

Como se vê, o percentual de horas que foram solicitadas ou utilizadas pelas escolas é bastante baixo em comparação com o volume de horas disponíveis. Ressalte-se que, aqui, a preocupação não se refere a possíveis danos ao erário, pois a SEDUC remunera apenas as horas efetivamente utilizadas, e eventuais prejuízos orçamentários ocorreriam apenas por conta da reserva da dotação orçamentária; o eventual prejuízo seria da falta de efetividade da contratação.

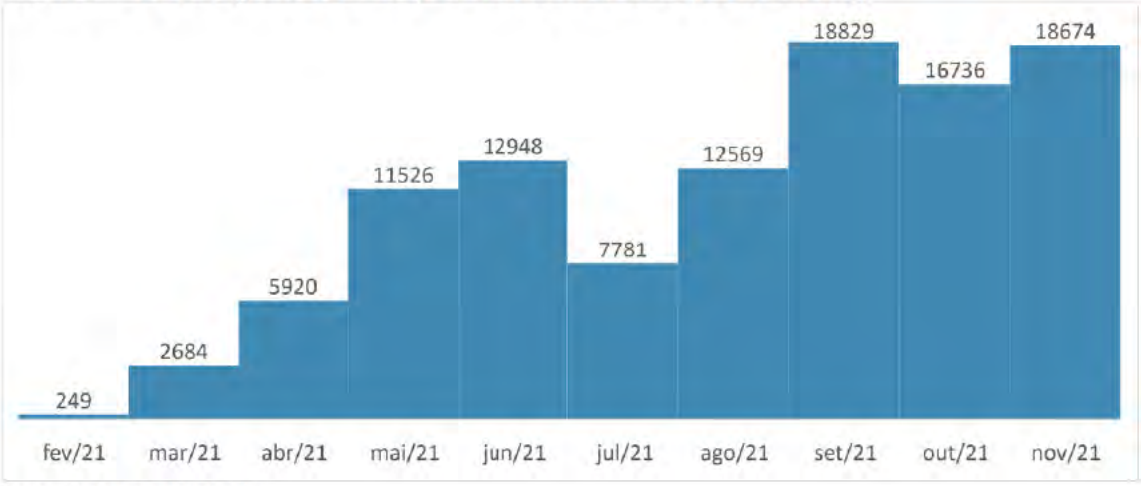
Questionada pela fiscalização a respeito da mensuração da quantidade de horas em geral e por escola, a SEDUC se manifestou da seguinte maneira:

> Em atendimento ao solicitado, informamos que foi utilizado para distribuição de horas o INAP – Índice de Necessidade de Apoio do Psicólogo. Inicialmente foram levados em conta 3 (três) critérios: quantidade de alunos, a complexidade da unidade escolar (quantidade de etapas de ensino, turnos de funcionamento e quantidade de alunos), e vulnerabilidade (com base no Índice de Vulnerabilidade Paulista, Ocorrências na Placon e Registro Digital Ocorrências - RDO da Polícia Militar).
>
> Foi realizado uma redistribuição das horas disponíveis por escola considerando, também, a utilização de mais de 80% das horas no Programa.
>
> (...)
>
> Esclarecemos que o Programa Psicólogos na Escola, à priori, foi idealizado para proporcionar melhoria do clima escolar, auxiliar no desenvolvimento de habilidades socioemocionais e zelar pela saúde mental de alunos e profissionais da educação.
>
> No entanto, o referido programa foi dimensionado e implementado no momento mais crítico da pandemia, onde o impacto à saúde mental e consequente aumento dos problemas psicológicos foram percebidos mundialmente, podendo ocasionar a curto e longo prazo, prejuízo ao processo ensino-aprendizagem.

> Dentro deste contexto e tendo em vista à enormidade da rede, foi entendido que a quantidade mensal de 173.334 horas mensais, conforme previsto no contrato, com o número mínimo de 1.000 psicólogos, destinando 160.000 horas por mês, com base na previsão média de atendimento de 7 (sete) horas e 50 (cinquenta) minutos semanais para as 5,1 mil escolas estaduais; para as unidades escolares e o restante reservado para a necessidade dos órgãos centrais e Diretorias de Ensino, seriam apropriados para atender às demandas desta Pasta, considerando que cada unidade possui sua especificidade e grau de vulnerabilidade.
>
> Vale destacar que encontramos dificuldade no dimensionamento das horas, visto ser o primeiro programa com essas características nesta Pasta, de caráter inovador, e, portanto, não tínhamos dados comparativos, até mesmo de outras redes que servissem de base e parâmetro para estimar o contrato e a necessidade desta Secretaria, no entanto, ressaltamos que não há qualquer prejuízo à SEDUC em relação às horas não utilizadas, uma vez que somente são pagas as horas efetivamente prestadas de serviço, mecanismo este pensando justamente para adaptar as demandas do projeto. **(Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 83/2021, item 20. Disponível no TC 022692.989.21-3)**

Além disso, foi informado pela SEDUC que o número de horas utilizadas mostrou crescimento mês a mês, salvos os meses com recesso escolar (julho e gosto). De fato, os dados analisados corroboram essa informação:

Gráfico 8 - Psicólogos da Educação - horas utilizadas (fev-nov/2021)



Fonte: TC 022692.989.21-3.

As entrevistas com os Diretores de escola oferecem outras possibilidades de explicação para a baixa utilização dos serviços, além da novidade do Programa. Em 4 (A) não foram relatados problemas; em 1, (B) a direção não viu necessidade do serviço; em outra, (C) a direção acredita que os alunos precisam de atendimento clínico individual, e não coletivo; em mais 1, (D) a direção não mencionou o programa. Nas demais 7 escolas, todas tiveram problemas: em 2, foi relatado que (E) o atendimento corria de forma

bastante satisfatória, mas que o profissional designado para atender a escola se descredenciou ao longo do ano letivo, implicando a necessidade de se recomeçar o trabalho com outro; em outras 3 escolas, (F) o trabalho foi interrompido pelo descredenciamento do profissional que estava atendendo a escola; e nas duas últimas escolas, (G) foram relatados problemas que desestimularam o uso da ferramenta desde o início: o cancelamento de agendamentos e as instabilidades na plataforma. Nos casos (A), (B) e (E) — nos quais o serviço está sendo utilizado —, estão 5 das 8 escolas eficazes; nos casos (B), (C), (D), (F) e (G) — em que o serviço não está sendo utilizado — estão 5 das 6 escolas não eficazes.

O Termo Contratual prevê que os valores a pagar com base nas medições de horas utilizadas podem ser reduzidos em função do "Relatório de Avaliação da Qualidade dos Serviços"[81]. Sobre isso, a SEDUC informou:

> Informamos que o Relatório apresenta a avaliação por escola/encontro realizado com a média de satisfação dos serviços entregues. A Avaliação da Plataforma contempla áudio, vídeo e qualidade da conexão, na Avaliação do Psicólogo é observado o conhecimento do profissional sobre o tema tratado, sua cordialidade e a pontualidade.
>
> A média geral dos serviços avaliados no período de fevereiro a novembro encontra-se relacionada abaixo. Onde a avaliação dos serviços 1 e 2 é ruim, 3 regular, 4 bom e 5 ótimo. (...).
>
> Informamos, que no início do Programa a plataforma não apresentava obrigatoriedade de avaliação e, por ser opcional, tivemos encontros que não foram avaliados. Posteriormente foi realizado uma melhoria na plataforma em que uma nova experiência de encontro só é possível se a anterior for avaliada.
>
> Destacamos, ainda, que não foi aplicado desconto/redução de valor nos pagamentos em nenhum momento, independente da pontuação obtida. **Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 83/2021, item 20. Disponível no TC 022692.989.21-3)**

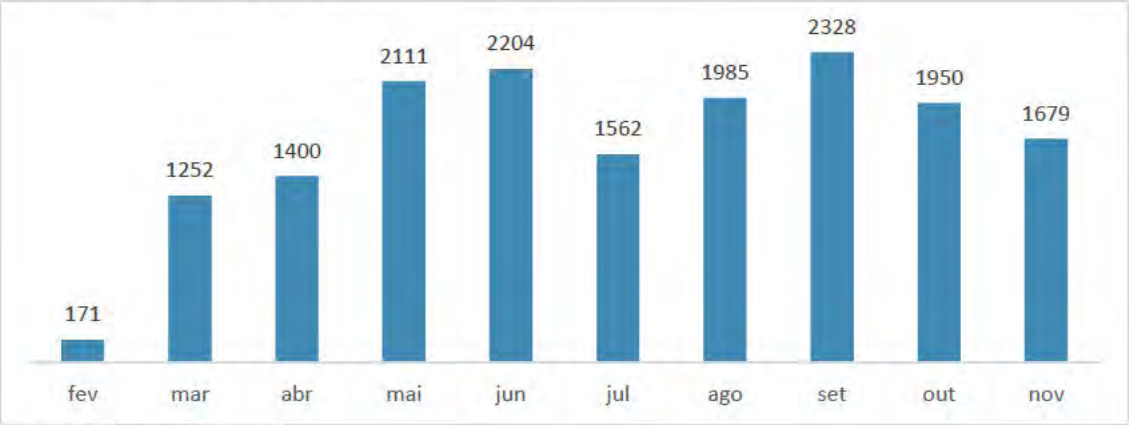
As notas dadas pelas escolas, de fato, são boas: a média mais baixa, considerando todos os atendimentos, é a avaliação da plataforma, com média de 4,46, numa escala máxima de 5. A média de avaliação dos psicólogos é 4,74. Mas uma análise mais detida sobre quantas escolas produzem essa avaliação alerta para uma aparente baixa adesão à ferramenta: o pico de número de escolas que produziram alguma avaliação sobre a

---

[81] Ibidem, evento 10.25. Termo Contratual, cláusula nova, parágrafo terceiro:
"Serão considerados somente os serviços efetivamente realizados e apurados da seguinte forma:
a) O valor dos pagamentos será obtido mediante a aplicação dos preços unitários contratados as correspondentes quantidades de serviços efetivamente executados, aplicando-se eventual desconto em função da pontuação obtida no relatório de avaliação da qualidade dos serviços, se for o caso;
b) A realização dos descontos indicados na alínea "a" não prejudica a aplicação de sanções a CONTRATADA em virtude da inexecução dos serviços."

ferramenta foi no mês de setembro, com 2.328 escolas registrando ao menos uma avaliação. Considerando que há 5.102 escolas elegíveis ao programa, esse contingente indica que ainda não há uma adesão massiva da rede escolar a essa ferramenta, havendo um máximo de 45% da rede utilizando os serviços.

Gráfico 9 – Número de escolas que registraram ao menos 1 avaliação na plataforma do Psicólogos da Educação



Fonte: TC 022692.989.21-3.

A SEDUC, no entanto, elucida que segue incentivando as escolas da rede a utilizarem a plataforma, e informa sobre as medidas que foram tomadas para difundir as possibilidades e vantagens de se utilizar os serviços do Psicólogos da Educação:

> Como parte de divulgação e estímulo ao desenvolvimento e aderência ao programa por partes das unidades escolares do Estado, foram pensadas estratégias de comunicação de massa e de rápido acesso virtualmente, como Lives, vídeos instrutivos e documentos tutoriais de acesso e utilização do programa. Todas essas atividades e materiais foram divulgadas internamente via redes sociais oficiais da Secretaria e enviadas para distribuição às 91 diretorias regionais de ensino. Segue levantamento dessas ações na tabela abaixo:

Datas	Temas das Lives	Público atingido	Total de ações	Total de público atingido
10/02/2021	Psicólogos na Educação	1612	13	13.419
17/02/2021	Início do programa Psicólogos da educação	461		
17/02/2021	Psicólogos na Educação (Dr. Haroldo apresenta pra rede)	543		
19/02/2021	Programa Psicólogos na Educação Formação PROATEC CMSP	4.283		
15/04/2021	Vídeo sobre psicólogos da educação	1617		

15/04/2021	Live - Psicólogos na Educação	1102		
23/04/2021	Programa CONVIVA SP e Psicólogos na Educação	767		
24/09/2021	Live sobre programa Psicólogos da Educação, seus usos, possibilidades e boas práticas das Diretorias de Ensino	1240		
29/11/2021	O poder da Educação na construção de um futuro melhor	1110		
09/12/2021	Encontro com Supervisores para avaliar e pensar boas práticas do programa	104		
13/12/2021	Encontro com unidades escolares para avaliar e pensar boas práticas do programa	472		
20/01/2022	Encontro com os PCNPs das Diretorias Regionais de Ensino para avaliar e pensar boas práticas do programa 1	56		
20/01/2022	Encontro com os PCNPs das Diretorias Regionais de Ensino para avaliar e pensar boas práticas do programa 2	52		

Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 83/2021, item 20. Disponível no TC 022692.989.21-3)

Considerando o tempo de maturação do Programa Psicólogos da Educação e suas interfaces com o Programa Conviva e com o MMR na dimensão convivência, é salutar o acompanhamento da eficácia e da efetividade dessa política — cuja materialização é a produção de planos de melhoria da convivência objetivos e factíveis, capazes de efetivamente melhorar o clima escolar na rede estadual de São Paulo, impactando, assim, o desempenho dos estudantes e a equidade de oportunidades educacionais.

3.2.4 Projeto de Vida e competências socioemocionais

Como visto na seção 3.1.2, o Programa de Ensino Integral é regido por alguns princípios, como a Pedagogia da Presença, a Educação Interdimensional e o Protagonismo Juvenil. Esses princípios possuem uma dimensão importante para a convivência e o clima escolar por trabalharem aspectos socioemocionais e motivacionais dos alunos, ajudando-os não apenas a ter perspectivas e metas para seus futuros, como também a traçar meios para atingir esses objetivos. O resultado esperado dessa ação é que os

alunos estejam focados em seu desempenho acadêmico, dotando a vivência escolar de um sentido mais amplo para cada um. Sobre o Projeto de Vida:

> No componente Projeto de Vida são trabalhadas atividades educativas que permitem ao estudante o desenvolvimento do autoconhecimento e a prática da gestão de projetos pessoais, acadêmicos e profissionais, proporcionando a ampliação da visão de mundo e a valorização do estudo. Para os estudantes do Ensino Fundamental Anos Finais, há uma preponderância de atividades que contribuam para o desenvolvimento de conhecimentos e valores, visando favorecer a tomada consciente de decisões e a continuidade dos estudos. Para os jovens do Ensino Médio, as ações são mais diretas e voltadas para o desenvolvimento da capacidade de realizar escolhas para o presente e para o futuro. Em ambos os segmentos, cada estudante elabora, por escrito, o seu projeto de vida e é orientado pelo professor no processo de revisão e aprimoramento deste projeto. O objetivo é levar o estudante a refletir sobre o quem ele é e quem pretende ser, dessa forma, a elaboração do projeto de Vida deve ajudá-lo a planejar o caminho que o levará a alcançar seu propósito. Além disso, é importante que o jovem também seja estimulado a refletir sobre seus relacionamentos e sobre sua responsabilidade com o coletivo. **(Modelo Pedagógico e de Gestão do Programa de Ensino Integral: Caderno do Gestor. P. 18)**

Sobre o projeto de vida, constrói-se todo o modelo pedagógico do PEI, que necessita da Tutoria — calcada na Pedagogia da Presença — para manter os alunos focados em seus objetivos pessoais:

> A Tutoria é uma das metodologias que integram o Programa Ensino Integral. Através dela, colocamos em prática a Pedagogia da Presença e o Protagonismo Juvenil. A Tutoria tem por finalidade atender os estudantes nas suas diferentes necessidades e expectativas e promover o acompanhamento integrado das demais metodologias desenvolvidas na escola. A Pedagogia da Presença deve ser o princípio norteador para o professor na prática da tutoria, pois é essencial que o tutor seja uma referência e se faça presente na vida do estudante em todos os espaços e tempos escolares. O tutor deve acompanhar sistematicamente o estudante e estimular seu aprimoramento pessoal e educacional, visando a melhoria do seu desempenho escolar e o desenvolvimento do seu projeto de vida. **(Modelo Pedagógico e de Gestão do Programa de Ensino Integral: Caderno do Gestor. P. 22)**

Como já visto acima, o Projeto de Vida é um componente curricular que foi generalizado para o Estado por meio do Inova Educação, além de, a partir de 2022, ser um componente curricular obrigatório na Base Nacional Curricular Comum.

> Formação Aprofundada: Projeto de Vida – 1ª Edição/2022
>
> 7. O curso Formação Aprofundada – Projeto de Vida – 1ª Edição/2022 tem por objetivos:
>
> • Compreender o Projeto de Vida como uma proposta de consolidação de uma nova cultura escolar, tendo este como eixo central da escola;

> • Conhecer processos e metodologias que permitirão aos professores trabalharem o desenvolvimento integral do estudante, considerando-se tanto competências cognitivas quanto socioemocionais;
>
> • Conhecer os organizadores curriculares itinerário formativo, dando ênfase no desenvolvimento socioemocional em Projeto de Vida para os Anos Finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio;
>
> • Compreender a proposta de avaliação para o componente Projeto de Vida. (**Regulamento do "Curso de Formação Aprofundada: Projeto de Vida". Março/2022, p. 4.**[82]**)**

O Projeto de Vida é, portanto, uma linha de trabalho que incita o autoconhecimento dos estudantes — obrigando-os a confrontar seus desejos e atitudes — e, tão importante quanto isso, fornece à equipe escolar informações sobre o contexto de vida e as aspirações de cada aluno. Esse efeito é transformador para as relações na escola, tanto pelo trabalho de competências socioemocionais dos estudantes quanto pela formação de laços entre educadores e educandos. Conforme já relatado acima, nas entrevistas com Diretores das escolas, a temática da compreensão e do acolhimento foram muitas vezes abordadas nesse sentido: os profissionais da escola não conheciam detalhes das vidas dos alunos o suficiente para compreendê-los em suas atitudes, gerando conflitos que poderiam ser evitados com o estreitamento de laços e o consequente acolhimento.

Outra faceta da institucionalização do Projeto de Vida como componente curricular é a identificação de conteúdos que interessem aos alunos. Como um Professor Coordenador relatou em uma das entrevistas com escolas, o Projeto de Vida auxilia a equipe escolar a mapear temas interessantes para a formulação de disciplinas eletivas e a orientação do trabalho sobre as habilidades do currículo comum, ao indicar, afinal, o que os alunos querem aprender. Assim, faz-se uma ligação com os demais componentes curriculares trazidos pelo Inova Educação, reforçando a motivação e o interesse do aluno pelos estudos e pela escola.

A partir de 2022, o Inova Educação começou a ser implementado também nos anos iniciais do ensino fundamental. Por ser essa uma etapa na qual os alunos ainda são muito jovens para trabalhar em um projeto de vida propriamente dito, o componente que toma o lugar dessa disciplina é o Projeto de Convivência, em que os alunos trabalham habilidades socioemocionais de

---

[82] Disponível em <Regulamento_Inova_1Ed_2022_FormacaoAprofundada_v2_final.pdf (educacao.sp.gov.br)>. Acesso em 21/03/2022.

forma explícita para desenvolver habilidades para aprender; desenvolver empatia; lidar com emoções e aprender a resolver problemas[83]

Além dos componentes do PEI e do Inova Educação que trabalham aspectos socioemocionais de forma explícita na matriz curricular, a própria implementação da nova Base Nacional Curricular Comum dentro do Currículo Paulista tem trazido uma preocupação em desenvolver as competências e habilidades socioemocionais[84] dos alunos. Ainda dentro da proposta de educação integral (para além do PEI), a SEDUC firmou, em 2019, parceria com o Instituto Ayrton Senna. Essa organização da sociedade civil desenvolveu um mapeamento das competências socioemocionais pertinentes a cada uma das 10 Competências Gerais da Base Nacional Curricular Comum, e vem apoiando redes de ensino do país a incorporar e a trabalhar essas competências dentro dos currículos de forma intencional. Mais especificamente, o Instituto também criou um instrumento para avaliar o grau de desenvolvimento dessas competências na comunidade escolar, identificando aquelas que podem ser trabalhadas com prioridade junto aos alunos no desenvolver do processo de ensino-aprendizagem. O Instituto elenca 17 competências socioemocionais, divididas em cinco macrocompetências: amabilidade, engajamento com os outros, abertura ao novo, autogestão e resiliência emocional. Também estão sendo realizadas avaliações bimestrais[85] com alunos para o acompanhamento de como cada um se autoavalia em relação a essas competências.

Os resultados da primeira pesquisa feita junto aos alunos foi resumida pela própria SEDUC em Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nª 80/2021, item 9[86]:

---

[83] Pauta formativa do Inova Educação para professores de anos iniciais. Disponível em <E.Formativo 1 - INOVA AI: Pauta formativa completa (educacao.sp.gov.br)>. Acesso em 21/03/2022.

[84] "Habilidades socioemocionais são aquelas que preparam os estudantes para reconhecer e trabalhar com suas emoções, lidar com conflitos, resolver problemas, relacionar-se com outros, mostrar empatia, estabelecer e manter relações positivas, fazer escolhas seguras e éticas, tomar decisões responsáveis, contribuir com a sociedade e estabelecer e atingir metas de vida. Parte delas constituem as chamadas competências para o Século 21. Lembrando que, competência, como definida na Base Nacional Comum Curricular (BNCC), refere-se à mobilização de conhecimentos (conceitos e procedimentos), habilidades (práticas, cognitivas e socioemocionais), atitudes e valores para resolver demandas complexas da vida cotidiana, do pleno exercício da cidadania e do mundo do trabalho." Definição disponível em <Perguntas-e-Respostas-PROFESSORA.pdf (educacao.sp.gov.br)>. Acesso em 21/03/2022.

[85] Estudantes da rede estadual iniciam autoavaliação socioemocional do 1° bimestre - Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (educacao.sp.gov.br). Acesso em 21/03/2022.

[86] A SEDUC referenciou o material completo da divulgação desses resultados em <Governo de SP vai realizar mapeamento inédito sobre competências socioemocionais para servidores da educação - Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (educacao.sp.gov.br)>, com principal documento o hospedado em <Slide 1 (educacao.sp.gov.br)>. Acesso em 21/03/2022.

> O estudo foi aplicado pela Vunesp, no mesmo período do Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP), em novembro de 2019.
>
> O escopo desse estudo mapeou e avaliou as competências socioemocionais, utilizando instrumentos para correlacionar estas com o desempenho escolar, clima escolar e pertencimento com a instituição. Nesse sentido, não foi avaliado o desempenho socioemocional dos estudantes, pois o foco está na percepção que eles têm sobre si, naquele momento específico de suas vidas.
>
> As análises dos resultados do 5º ano do Ensino Fundamental indicam que as competências mais percebidas e desenvolvidas pelos estudantes são o foco, a persistência e a confiança, ou seja, esse resultado pode ser explicado pelo fato dos estudantes dessa etapa terem suas demandas resolvidas de forma mediada pelo professor polivalente.
>
> Já as competências percebidas como menos desenvolvidas são a empatia, a responsabilidade e a curiosidade para aprender, essas competências seriam importantes para reduzir a violência e o clima escolar e aumentar o desempenho dos estudantes.
>
> As análises dos resultados do 9º ano do Ensino Fundamental indicam que as competências menos desenvolvidas pelos estudantes são a autoconfiança, a determinação e a curiosidade para aprender, o que se deve pelo fato de que dessa etapa é marcada por muitos questionamentos e reavaliações na forma como o estudante percebe a si e o mundo a sua volta.
>
> As análises dos resultados do 3ª série do Ensino Médio indicam que as competências mais percebidas e desenvolvidas pelos estudantes são responsabilidade e respeito, isso indica que, ao final desse processo de escolarização, os estudantes se veem mais capazes de cumprir com os compromissos, respeitando outras pessoas e tratando-as com lealdade, tolerância e justiça.
>
> Já as competências percebidas como menos desenvolvidas são a persistência e a confiança, nesse sentido, pode exigir atenção por serem competências especialmente relevantes nessa etapa da vida, quando os estudantes se deparam com novos desafios e caminhos, ao término da Educação Básica. **(Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nª 80/2021, item 9. Disponível no TC 022692.989.21-3)**

Esse diagnóstico tem sido repetido bimestralmente e serve como orientação para que os professores possam incluir nos seus planos de aula atividades que trabalhem, intencionalmente, as competências socioemocionais, além das competências cognitivas incluídas no currículo. A partir delas, é reforçada a proposta de formação integral dos alunos, o que inclui as habilidades emocionais que proporcionarão uma convivência mais harmônica na comunidade escolar.

3.2.5 Formação de professores em habilidades socioemocionais

Considerando todos os programas e linhas de ação elencados acima — o Programa Conviva, o PEI, o Inova Educação, o mapeamento de competências socioemocionais na BNCC e o Psicólogos da Educação —, uma boa parte de suas execuções não se refere a compras e contratos. A principal forma de implementação dessas tecnologias educacionais é baseada nas habilidades dos educadores, que carregarão em seu trabalho cotidiano novas visões e conhecimentos junto a seus educandos. Por conta disso, um aspecto primordial de todas essas políticas é a **formação** dos docentes.

Ao longo de 2020 e 2021, a SEDUC tem promovido formações a seus servidores na temática da convivência e proteção escolar, por meio de percursos formativos, orientações técnicas e pautas formativas para as ATPC. A SEDUC elencou formações promovidas com PCNPs de Convivência e Supervisores do Programa Conviva:

Quadro 10 – Formação com Supervisores e PCNPs de Convivência

TÍTULO	**FORMAÇÃO DA PERSONALIDADE ÉTICA**
1. SINOPSE	Como as atividades escolares podem promover o desenvolvimento da autonomia dos estudantes
2. OBJETIVOS	Compreender os conceitos de heteronomia e a autonomia Orientar os educadores a discutirem valores Entender que castigar não é o caminho correto para a autonomia
TÍTULO	**EDUCAÇÃO EM VALORES**
1. SINOPSE	Esta pauta trata da importância da educação em valores visando a melhoria da convivência na escola e a construção de uma sociedade mais ética
2. OBJETIVOS	Fundamentar sobre a importância da Educação em Valores Refletir sobre os contravalores Conhecer propostas para o desenvolvimento da Educação em Valores
TÍTULO	**USO RESPONSÁVEL DA INTERNET**
1. SINOPSE	Esta pauta trata da ética e responsabilidades na inserção de informações na internet.
2. OBJETIVOS	Refletir sobre os direitos e deveres no uso da internet Apresentar a legislação vigente sobre os crimes de comunicação (calúnia, injúria e difamação) e do cyberbullying, Conhecer alguns casos criminalizados

Fonte: TC 022692.989.21-3.

As ATPCs são a ferramenta pela qual as orientações do Programa Conviva chegam às salas de aula, como pontua a SEDUC:

> As ATPC desenvolvidas pelo Programa de Melhoria da Convivência e Proteção Escolar – CONVIVA SP, estão relacionadas às ações e projetos em andamento nas unidades escolares. Tendo em vista a

> associação das temáticas de convivência, clima e protocolos de proteção à vida aos currículos escolares, é de suma importância que os professores especialistas das diversas áreas do conhecimento tenham acesso aos conteúdos que integrem nossas ações ao cotidiano escolar.
>
> (...)
>
> Uma possibilidade de intervenção aos professores, está no desenvolvimento de planos de trabalho e aulas, sendo estes, organizados de maneira que as habilidades próprias das áreas do conhecimento abarquem, nas atividades e momentos de interação com os estudantes, competências gerais do Currículo Paulista e específicas dos componentes que se relacionam, dando sentido aos projetos e pautas apresentadas pelo Conviva. Significar aos estudantes durante as aulas, os motivos pelos quais atuamos na busca de ambientes seguros, colaborativos e acolhedores é prepará-los para uma visão que parte do micro para o macrocosmo, ou seja, para a vida social, para o saber lidar com questões pessoais/individuais com respeito à introspeção, mas atuante no meio em que vive como protagonista de sua própria história. Para tal é preciso habilitar os professores frente às problematizações apresentadas em ATPC, fornecendo embasamento técnico-científico às discussões, em especialmente correlacionando o propósito das pautas formativas das ATPCs quanto ao escopo pedagógico das competências curriculares. **(Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 80/2021, item 7. Disponível no TC 022692.989.21-3)**

A SEDUC também elencou um percurso formativo em saúde mental[87] e orientações técnicas no mesmo tema, além de organizar uma série de formações em educação antirracista, conforme já mencionado. Parte dos materiais encontra-se no sítio eletrônico da EFAPE[88], e no repositório do Centro de Mídias da Educação (CMSP): uma busca pelas formações disponíveis no repositório do CMSP em 2021 retorna um conteúdo com mais de 190 horas em transmissões referentes a temas de convivência e segurança e, também, formações aos docentes sobre a inclusão das competências socioemocionais nos componentes curriculares em sala de aula.

Além das formações do Conviva e o trabalho com as competências socioemocionais em sala de aula a partir do Currículo Paulista, a SEDUC também ofereceu um curso de formação para os profissionais

---

[87] Disponível em <Saúde Mental e Bem-Estar: Jornada de Desenvolvimento Humano e Profissional - EFAPE | Escola de Formação e Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação (educacao.sp.gov.br)>. Acesso em 21/03/2022.

[88] Disponíveis em <Materiais - EFAPE | Programa Conviva SP (educacao.sp.gov.br)> e <AÇÕES INTEGRADAS - EFAPE | Programa Conviva SP (educacao.sp.gov.br)>. Acesso em 21/03/2022.

contratados pelo Psicólogos da Educação, para orientá-los sobre o funcionamento da rede estadual e os objetivos buscados com o programa[89].

Por fim, as formações do Inova Educação — já abordadas no item 3.1.4.2 —, para preparar os docentes para ministrar as aulas de Projeto de Vida, Tecnologia e as eletivas acontecem continuamente por meio da plataforma de ensino a distância da EFAPE[90] e por meio das ATPCs, elaboradas pela EFAPE e transmitidas pelo Centro de Mídias[91], desdobradas pelos núcleos pedagógicos das Diretorias de Ensino e pelas Coordenações Pedagógicas das unidades escolares.

3.3 INFRAESTRUTURA FÍSICA

Como já mencionado anteriormente, os estudos em eficácia escolar foram inaugurados em países desenvolvidos, debruçados sobre problemas pertinentes a suas realidades. Assim, nos Estados Unidos e Europa, os dados coletados sobre o dispêndio de recursos por aluno e, consequentemente, o investimento na infraestrutura das escolas, não ofereceram explicações para o melhor ou pior desempenho acadêmico dos estudantes. Dessa maneira, foi formulado um corolário de que a qualidade do ensino não estaria — ao menos não diretamente — atrelado ao volume de recursos aplicado na educação.

Quando, no entanto, esses estudos começaram a ser aplicados em países subdesenvolvidos, os dados revelaram uma realidade distinta. Para estudos na América Latina, por exemplo, a qualidade da infraestrutura física das escolas e a disponibilidade de equipamentos pedagógicos passou a ser uma variável com significância estatística:

> No Brasil, equipamentos e a conservação desses e do prédio escolar importam. Resultados nesse sentido, com base nos dados da 4a série do SAEB 1999, foram encontrados por Ferrão, Beltrão, Fernandes e colegas (2001), o que se repetiu na edição do SAEB 2001, com dados da 8a série, conforme reportado por Soares

---

[89] Disponível em <Psicólogos na Educação – 1ª Edição/2021 - EFAPE | Escola de Formação e Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação (educacao.sp.gov.br)>. Acesso em 21/03/2022.

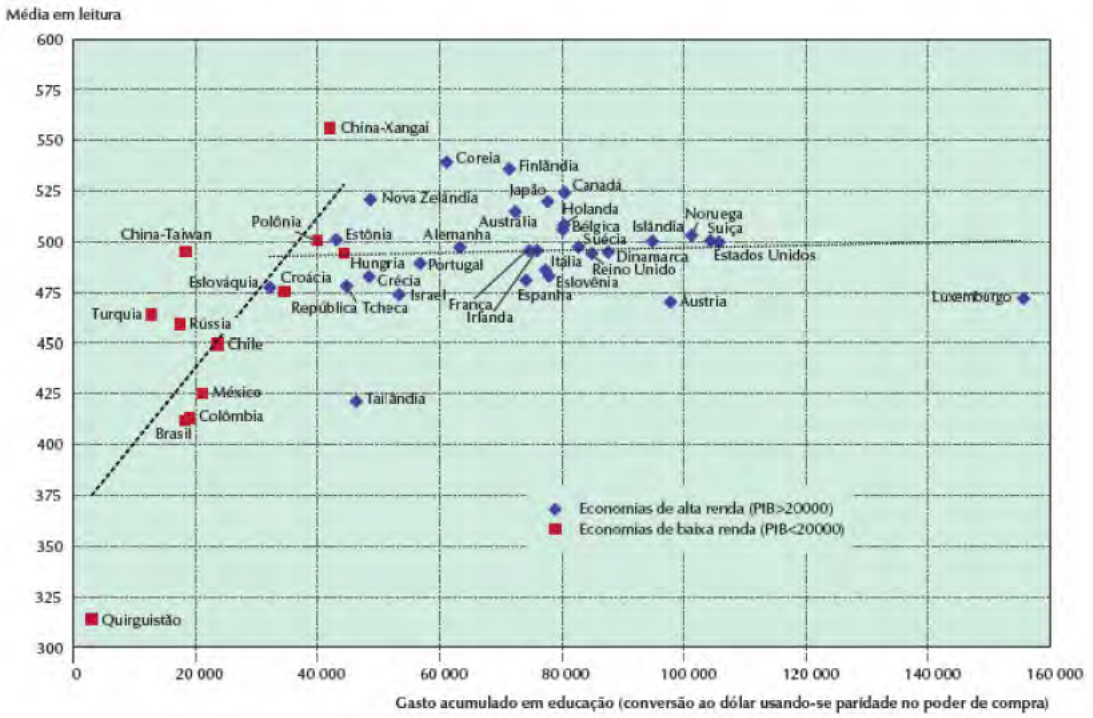
[90] Disponíveis em <INOVA EDUCAÇÃO – FORMAÇÃO APROFUNDADA: PROJETO DE VIDA – 1ª EDIÇÃO/2022 – SEDUC E SME - EFAPE | Escola de Formação e Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação (educacao.sp.gov.br)>, <Inova Educação – Anos Iniciais – 1ª Edição/2021 - EFAPE | Escola de Formação e Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação (educacao.sp.gov.br)> e <Inova Educação - Formação Básica: Eletivas - 1ª Edição/2022 (SEDUC e SME) - EFAPE | Escola de Formação e Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação (educacao.sp.gov.br)>. Acesso em 22/03/2022.

[91] Disponível em <PROGRAMAÇÃO - PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO | CMSP - Centro de Mídias da Educação de São Paulo (educacao.sp.gov.br)>. Acesso em 22/03/2022.

> (2005a), Soares, Mambrini, Pereira e Alves (2002), e Andrade e Laros (2007), este último com dados referentes aos alunos do 3º ano do Ensino Médio. Na mesma linha, Lee, Franco e Albernaz (2004) encontraram efeito positivo da infraestrutura física da escola sobre o desempenho em leitura dos alunos brasileiros que participaram do PISA 2000. Espósito, Davis e Nunes (2000) encontraram resultados positivos para o efeito das condições de funcionamento de laboratórios e espaços adicionais para atividades pedagógicas. Albernaz, Ferreira e Franco (2002) reportaram o efeito negativo sobre a eficácia escolar da falta de recursos financeiros e pedagógicos da escola, a partir de dados da 8a série do SAEB 1999. O mesmo resultado foi obtido por Franco, Sztajn e Ortigão (2007) a partir de dados da 8a série do SAEB 2001. Em muitos países, recursos escolares não são fatores de eficácia escolar. A razão disso é que o grau de equipamento e conservação das escolas não varia muito de escola para escola. No Brasil, ainda temos bastante variabilidade nos recursos escolares com que contam as escolas, o que explicaria os resultados reportados acima. Deve ainda ser enfatizado que a pura e simples existência dos recursos escolares não é condição suficiente para que os recursos façam diferença: faz-se necessário que eles sejam efetivamente usados de modo coerente no âmbito da escola. (Alves, et al., 2008 p. 386)

Apesar de ter sido elaborado com dados do PISA 2009, o quadro abaixo ilustra a realidade distinta entre países de alta renda e países de baixa renda:

Figura 5 – Média do desempenho em leitura no PISA e gasto médio por aluno



Fonte: Resultados do PISA 2009 Volume I: O que os estudantes sabem e podem fazer: desempenho dos estudantes em Leitura, Matemática e Ciências, Quadro I.2.3; Resultados do PISA 2009 Volume IV: O que faz uma escola ser bem-sucedida? Recursos, Políticas e Práticas, Quadro IV.3.21c
Obs.: Vinte e um países e economias parceiras não informaram dados sobre gastos acumulados.

Fonte: retirado de OCDE, 2012. PISA em Foco, nº 13. 02/2012 (Fevereiro).

O que a imagem acima ilustra é que, até um certo nível de renda nacional *per capita* (USD20.000) e de gasto por aluno (USD35.000), o desempenho de alunos no PISA encontra correlação com o gasto médio por aluno. A partir de cerca de USD35.000 investido por aluno em sua formação dos 6 aos 15 anos, no entanto, o desempenho deixa de se correlacionar ao gasto médio por aluno, indicando não influenciar mais na melhora do desempenho dos estudantes[92]. O Brasil encontrava-se, naquela apuração, na situação em que a elevação dos gastos com educação ainda sugere uma melhora no desempenho de seus estudantes. E os dados analisados nesta seção sugerem que essa situação permanece, inclusive no Estado de São Paulo.

Os dados do SARESP 2019 relativos à infraestrutura da escola — como já introduzido no capítulo inicial de achados a partir da análise da

[92] OCDE, 2012. PISA em Foco. *Pode o dinheiro comprar um bom desempenho no PISA?*. Número 13, 02/2012 (Fevereiro). <PISA in Focus-n-¦13 (port) 08.indd (inep.gov.br)>. Acesso em 16/02/2022.

AUDESP — mostram uma diferença clara entre escolas eficazes e não eficazes. Nesse bloco de questões aos pais e alunos, praticamente todas as questões mostraram-se relevantes.

Tabela 28 – Questões de infraestrutura a alunos no SARESP 2019 - Recortes INSE e IEE

Faça uma avaliação da sua escola, indicando uma nota de 1 a 5 para cada item, sendo 1 uma avaliação muito negativa e 5 uma avaliação muito positiva.		INSE elevado	INSE médio	INSE baixo	Média geral	Eficaz	Ineficaz	Controle	Conflito
5. Salas de aula.	(D) 4 + (E) 5	46%	43%	44%	41%	49%	41%	44%	46%
6. Espaço para esportes.	(D) 4 + (E) 5	47%	47%	48%	49%	49%	47%	48%	46%
7. Refeitório.	(D) 4 + (E) 5	56%	54%	54%	51%	57%	53%	54%	56%
8. Banheiros.	(D) 4 + (E) 5	31%	30%	30%	28%	34%	28%	30%	33%

Fonte: TC 022692.989.21-3.

As avaliações positivas divergem pouco no recorte do INSE, tendo os alunos de nível socioeconômico menos favorável as melhores opiniões sobre os ambientes de suas escolas. Já no recorte IEE, alunos de escolas eficazes têm opiniões consideravelmente melhores sobre a qualidade da infraestrutura, sendo apenas a avaliação dos espaços para esportes menos marcante. O mesmo padrão acontece com as respostas produzidas pelos pais dos alunos, com a diferença de que o recorte INSE mostra diferenças mais acentuadas entre a opinião de pais de escolas que atendem alunos mais vulneráveis e pais de escolas que atendem a alunos mais favorecidos. Pais de alunos mais vulneráveis tendem a produzir avaliações piores da infraestrutura das escolas, com exceção dos espaços para esportes:

Tabela 29 – Questões de infraestrutura a pais no SARESP 2019 - Recortes INSE e IEE

Faça uma avaliação da escola do seu filho, indicando uma nota de 1 a 5 para cada item, sendo 1 uma avaliação muito negativa e 5 uma avaliação muito positiva.		INSE elevado	INSE médio	INSE baixo	Média geral	Eficaz	Ineficaz	Controle	Conflito
5. Salas de aula.	(D) 4 + (E) 5	49%	47%	45%	47%	53%	45%	47%	48%
6. Espaço para esportes.	(D) 4 + (E) 5	48%	49%	51%	49%	52%	49%	49%	47%
7. Refeitório.	(D) 4 + (E) 5	57%	55%	53%	55%	59%	54%	55%	55%
8. Banheiros.	(D) 4 + (E) 5	37%	35%	33%	36%	40%	34%	35%	37%

Fonte: TC 022692.989.21-3.

Em relação à disponibilidade segundo a própria SEDUC[93], o gráfico a seguir informa a proporção de escolas que apresentam as instalações indicadas:

Gráfico 10 – Proporção de escolas com instalações específicas

Fonte: TC 022692.989.21-3.

Os dados acima se referem a 5.095 escolas da rede estadual, incluindo 39 escolas de educação indígena e 4 escolas para educação de alunos quilombolas. Nota-se que há boa cobertura de instalações esportivas, laboratórios de informática e salas de professores, mas sem universalização. E as demais instalações ainda não atingem um percentual expressivo de unidades escolares.

3.3.1 Escolas ineficazes recebem menor investimento em obras e reformas executadas de forma centralizada

Para analisar a execução das ações de manutenção dos prédios escolares, a fiscalização requereu dados sobre valores dispendidos em obras por parte da CISE/FDE, com a quantidade de solicitações e o volume de recursos investidos em obras e reformas que tiveram execução entre os anos de 2017 e 2021, independentemente de terem se iniciado ou terem sido concluídas fora desse intervalo.

[93] Disponíveis em <Instalações físicas por Unidade Escolar | Dados Abertos da Educação (educacao.sp.gov.br)>. Acesso em 16/02/2022.

No período, 3.296 escolas submeteram à CISE 3.869 solicitações de obras e reformas[94], sendo 30% delas classificadas como de criticidade nível 1 (máxima/crítica/emergencial); 31% consideradas como de criticidade nível 2 (alta/importante/urgente); 18% classificadas como de criticidade nível 3 (média/relevante); e, por fim, 21% classificadas como de criticidade nível 4 (mínima/sem impacto/melhorias)[95].

Apesar de requisitada nesse sentido, a SEDUC não forneceu dados que permitam a correspondência de quais dessas **solicitações** foram efetivamente atendidas no período demandado[96]. Os dados enviados sobre **execução** de obras e reformas a cargo da Coordenadoria de Infraestrutura e Serviços Escolares (CISE) e da Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE) nesse período se referem a um total de 3.388 intervenções, distribuídas conforme tabela abaixo:

Tabela 30 – Intervenções e valor despendido em obras/reformas concluídas (2017- 2021)

Tipo de unidade	Nº de intervenções	Valor total despendido (R$)	Valor despendido (%)
Unidades escolares	3.274	672.732.031	87,6%
CEEJA	1	181.923	0,0%
Prédios administrativos	18	982.127	0,1%
Creches municipais	43	77.746.143	10,1%
Diretorias de Ensino	51	7.541.412	1,0%
ETECs	1	8.654.005	1,1%
Total Geral	**3388**	**767.837.640**	**100,0%**

Fonte: TC 022692.989.21-3.

Da mesma forma que as solicitações, as obras **em execução** (ainda não concluídas, portanto) até 30/08/2021 não foram indexadas com os códigos identificadores das escolas, dificultando o cruzamento de dados. Sobre as obras em execução, a SEDUC informa haver 384 intervenções em andamento, mas 28 delas se referem a creches municipais ou prédios de Diretorias de Ensino. Em relação às 356 intervenções em andamento em unidades escolares, o valor global dos contratos é de R$249,5 milhões.

O que os dados enviados pela SEDUC permitem afirmar é que, das 3.274 obras e reformas **concluídas** pela FDE entre 2017 e 2021, apenas 207 tiveram início antes desse período. Por outro lado, 858 escolas que não solicitaram obras nesse período foram contempladas, ao passo que 1.633

[94] Foram excluídas 8 solicitações de 7 Centros Estaduais de Educação de Jovens e Adultos (CEEJAs), não analisados nesta fiscalização.

[95] Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 80/2021, item 12a. Disponível no TC 022692.989.21-3.

[96] Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 80/2021, item 12. Disponível no TC 022692.989.21-3.

unidades escolares fizeram 1.875 solicitações de obras e reformas, mas não foram contempladas com obras nesse período (as solicitadas ou quaisquer outras). Dessas escolas que solicitaram obras, mas não foram contempladas com nenhuma, 550 solicitações foram classificadas como de criticidade emergencial. A tabela abaixo detalha a distribuição de escolas que solicitaram obras e as que receberam ou não obras (as solicitadas ou outras), por criticidade.

Tabela 31 – Solicitação de obras por criticidade e obras realizadas ou não (2017-2021)

Criticidade das solicitações	Total	Receberam obras*	Não receberam obras
Criticidade 1 - MÁXIMA/CRÍTICA/EMERGÊNCIA	1171	621	550
Criticidade 2 - ALTA/IMPORTANTE/URGÊNCIA	1195	621	574
Criticidade 3 - MÉDIA/RELEVANTE	700	328	372
Criticidade 4 - MÍNIMA/SEM IMPACTO/MELHORIAS	803	424	379
Total	**3869**	**1994**	**1875**

* As obras realizadas não se referem necessariamente às obras solicitadas, uma vez que os dados enviados pela SEDUC não permitem a correspondência exata. Trata-se, aqui, de coincidência temporal entre solicitações no período e execução de obras no período.
Fonte: TC 022692.989.21-3.

Para os dados de obras concluídas entre 2017 e 2021, os recortes a partir do INSE e do IEE referem-se ao seguinte universo de escolas:

Tabela 32 - Dados de execução de obras e reformas concluídas - Universos IEE e INSE

Dados de execução de obras e reformas	Total	Recorte INSE	Recorte IEE
Escolas	2.522	2.502	2.331
Valores despendidos	672.732.031	646.661.933	598.711.258
Alunos	1.709.230	1.707.076	1.599.164

Fonte: TC 022692.989.21-3.

Assim, das 2.522 unidades escolares que receberam obras e reformas entre 2017 e 2021, 2.502 tinham INSE calculado para 2018 e 2.331 tiveram notas do Saeb em 2019 para ao menos uma etapa de ensino, sobre as quais foi possível calcular o IEE. Para esses recortes distintos, a tabela acima ainda mostra os valores despendidos envolvidos em cada recorte e o número de alunos abrangidos, calculados pelo número médio de alunos matriculados nas unidades escolares entre os anos de 2018 e 2021. Como se vê, do volume de 1.709.230 alunos, em média, beneficiados por obras e reformas em suas escolas, 99,9% estão incluídos no recorte pelo INSE e 93,6% estão incluídos no recorte pelo IEE.

Sobre o aspecto da eficácia, a análise do recorte do IEE produziu o seguinte panorama para as 2.331 escolas que puderam ser analisadas:

Tabela 33 – Valor despendido por aluno com obras/reformas - Recorte IEE (2017-2021)

Tipo de eficácia	Escolas	Alunos (média do período)	Recursos aplicados (total do período)	Despesa média por

	Absoluto	Percentual	Absoluto	Percentual	Absoluto	Percentual	aluno
Eficaz	516	22%	311.593	19%	133.980.921	22%	429,99
Ineficaz	517	22%	357.230	22%	137.813.328	23%	385,78
Controle	1264	54%	912.666	57%	321.614.905	54%	352,39
Conflito	34	1%	17.676	1%	5.302.104	1%	299,96
Total	2331	100%	1.599.164	100%	598.711.258	100%	374,39

Fonte: TC 022692.989.21-3.

A despesa média por aluno varia sensivelmente entre escolas categorizadas como eficazes e ineficazes, havendo um dispêndio maior nas escolas eficazes. Não é possível afirmar uma razão para essa diferença, uma vez que a eficácia pode advir de uma condição de infraestrutura melhor ou, alternativamente, a liderança de um Diretor de escola eficaz pode ajudar a trazer mais recursos para escola (seja por meio de uma comunicação mais eficaz com a sede, seja pela submissão de pleitos melhores). O fato é que os dados sugerem haver maiores investimentos em obras e reformas em escolas eficazes. Já as escolas categorizadas como controle tiveram uma despesa por aluno ainda menor.

Sobre a ótica da equidade, para o recorte do INSE os dados permitem averiguar o valor despendido por aluno em cada faixa de nível socioeconômico:

Tabela 34 – Valor despendido por aluno em obras/reformas - Recorte INSE (2017-2021)

Faixa de INSE	Escolas		Alunos (média do período)		Recursos aplicados (total do período)		Despesa média por aluno
	Absoluto	Percentual	Absoluto	Percentual	Absoluto	Percentual	
INSE elevado	954	38%	601.767	35%	219.004.339	34%	363,94
INSE médio	1189	48%	838.808	49%	326.260.562	50%	388,96
INSE baixo	359	14%	266.501	16%	101.397.032	16%	380,47
Total	**2502**	**100%**	**1.707.076**	**100%**	**646.661.933**	**100%**	**378,81**

Fontes: TC 022692.989.21-3.

Novamente observam-se distinções entre os gastos médios por aluno nesse recorte, embora bem mais sutis do que no caso do recorte de IEE. Chama a atenção que a despesa é menor, por aluno, justamente no caso das escolas que abrigam os alunos mais desfavorecidos.

Um aspecto importante da análise desses dados refere-se também ao número de solicitações de obras e reformas segundo os recortes de INSE e IEE. Afinal, se as escolas eficazes ou com alunos de nível socioeconômico mais favorecido realizarem mais solicitações que seus pares menos favorecidos, a diferença poderia ser explicada. No caso do recorte socioeconômico, o que se verifica é justamente o contrário: as escolas com INSE elevado realizam mais solicitações de obras e reformas,

proporcionalmente pelo número de alunos, do que as escolas de INSE mais baixo:

Tabela 35 – Solicitações de obras e reformas - Recorte INSE (2017-2021)

Faixa de INSE	Solicitações de obras e reformas		Alunos (média do período)		Índice de solicitações por aluno
	Absoluto	Absoluto	Absoluto	Percentual	
INSE elevado	1.473	39%	784.122	36%	0,001879
INSE médio	1.786	47%	1.072.213	49%	0,001666
INSE baixo	542	14%	332.060	15%	0,001632
Total	**3.801**	**100%**	**2.188.395**	**100%**	**0,0017368**

Fontes: TC 022692.989.21-3.

Já no caso do recorte pelo perfil de eficácia, as escolas eficazes realizam mais solicitações de obras e reformas que as escolas categorizadas como ineficazes, controle ou conflito:

Tabela 36 - Solicitações de obras e reformas - Recorte IEE (2017-2021)

Tipo de eficácia	Solicitações de obras e reformas		Alunos (média do período)		Índice de solicitações por aluno
	Absoluto	Percentual	Absoluto	Percentual	
Eficaz	819	23%	408.195	20%	0,00201
Ineficaz	789	22%	455.579	22%	0,00173
Controle	1.871	53%	1.155.732	56%	0,00162
Conflito	52	1%	27.633	1%	0,00188
Total	**3.531**	**100%**	**2.047.139**	**100%**	**0,00172**

Fonte: TC 022692.989.21-3.

Esses números, embora necessitem investigação específica para aferição mais precisa e levantamento mais específico de motivos, sugerem algumas conclusões: escolas que se encontram em realidades socioeconômicas mais desafiadoras pedem suporte para a manutenção de sua infraestrutura com mais frequência, embora acabem sendo contempladas com menos recursos proporcionalmente ao número de alunos; já as escolas eficazes solicitam mais obras e reformas e, de fato, são contempladas com mais recursos proporcionalmente ao seu número de alunos.

Cabe neste ponto revisitar o "Relatório de fiscalização de natureza operacional sobre a atuação estadual na manutenção e reparos em prédios escolares"[97], já referenciado anteriormente neste Relatório. Naquela fiscalização, esta Diretoria se debruçou sobre a sistemática de solicitações, diagnósticos, priorização e seleção de projetos de obras e reformas pela SEDUC, notadamente o fluxo entre as unidades escolares, os Núcleos de Obras e Manutenção Escolar (NOMs) das Diretorias de Ensino, a CISE e a

[97] TC 010699.989.19-8, dependente do TC 002347.989.19-8, referente às Contas do Governador de 2019.

FDE. Além de constatar o desrespeito, na ocasião, aos prazos de vistoria dos pedidos de manutenção por parte da FDE[98], o Relatório trouxe também a informação de que os NOMs encontravam-se precarizados em termos de recursos humanos, tanto pela ausência de servidores — com um desequilíbrio em que, para alguns, havia uma proporção de até 111 escolas por servidor, enquanto em outros esse número caía para 10,5 — quanto pela falta de treinamento e capacitação rotineira desse pessoal para o exercício da função. Além disso, foi apontado que, no Decreto nº 64.187, de 17 de abril de 2019, artigo 78, não há uma previsão expressa de que os NOMs realizem vistorias periódicas nas escolas independentemente de pedidos de manutenção[99], dependendo apenas da gestão da própria escola a identificação e encaminhamento dos problemas.

No mesmo Decreto nº 64.187/2019, que organiza a SEDUC, também é previsto que a Supervisão de Ensino auxilie na revisão da infraestrutura por meio de suas visitas[100]. No entanto, assim como será relatado para os Diretores de escola no item 3.4, o quadro de Supervisor de Ensino encontrava-se, até dezembro de 2021, composto por 51% de professores designados, que não receberam formação específica para o desempenho de suas funções. Essa realidade, associada ao panorama trazido pela fiscalização em 2019, sugere uma excessiva responsabilização do Diretor da Escola pela detecção, avaliação e comunicação das necessidades de manutenção da infraestrutura escolar, dada a falta de planos ou mesmo de uma prática de manutenção de rotina nas escolas da rede estadual.

3.3.2 Apesar do PDDE Paulista contribuir para a manutenção tempestiva das escolas, as entrevistas sugerem que persistem problemas na infraestrutura física nas escolas

A partir de 2020, com a promulgação da Lei nº 17.149, de 13 de setembro de 2019, regulamentada pelo Decreto nº 64.644, de 5 de dezembro

---

[98] Item 3.3.3, página 93.

[99] Item 3.1.6, página 64.

[100] **Artigo 74 -** As Equipes de Supervisão de Ensino têm as seguintes atribuições:
(...)
V - junto às escolas da rede pública estadual da área de circunscrição da Diretoria de Ensino a que pertence cada Equipe: (...)
i) informar às autoridades superiores, por meio de termos de acompanhamento registrados junto às escolas e outros relatórios, as condições de funcionamento pedagógico, administrativo, físico, material, bem como as demandas das escolas, sugerindo medidas para superação das fragilidades, quando houver;

de 2019, foi executado o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE Paulista. Esse programa inaugurou repasses periódicos com verbas estaduais às Associações de Pais e Mestres (APMs) formadas em torno das unidades escolares, com foco especial na manutenção dos prédios e no fornecimento de materiais pedagógicos e de consumo. Além disso, o PDDE Paulista tem sido utilizado em outros subprogramas, como forma de pulverizar e agilizar compras necessárias à execução de políticas públicas diversas — exemplos foram a garantia de materiais de consumo e equipamentos de ensino à distância para lidar com a pandemia da Covid-19, a compra de insumos para novas disciplinas eletivas ou para a concretização de campanhas como a da Dignidade Íntima.

Os recursos alocados no PDDE Paulista são vultosos, impactando a gestão escolar estadual de forma inédita. Os repasses efetuados até o final de 2021 somaram R$2,54 bilhões, sendo R$1,97 bilhão voltados à manutenção das escolas[101]. A aplicação dos recursos do subprograma de manutenção é restrita a pequenas reformas e melhorias:

> Artigo 3º - .....
>
> § 1º - O subprograma PDDE Manutenção será utilizado para repasses anuais de recursos, destinados ao pagamento de despesas de manutenção e desenvolvimento de ensino, de pequenas reformas e melhorias da infraestrutura física e pedagógica das unidades escolares, e ocorrerá de junho a setembro de cada ano. **(Resolução SEDUC 73, de 20-8-2021, alterada pela Resolução SEDUC 84, de 17-9-2021)**

Uma cartilha disponível no portal do programa na Internet[102] detalha as vedações para o uso de recursos do PDDE, indicando os limites entre o programa e a atuação da CISE/FDE:

Figura 6 – Vedações à aplicação de recursos do PDDE Paulista em manutenção

[101] Dados extraídos da secretaria Escolar Digital (SED), em 24/02/2022. Foram excluídos os CEEJAs.

[102] No Portal do PDDE na Internet <https://pdde.educacao.sp.gov.br/>, encontra-se cartilha sobre o uso dos recursos para manutenção: <https://pdde.educacao.sp.gov.br/wp-content/uploads/2021/11/anexo-02-manutencao-e-pequenos-reparos.pdf>. Acesso em 24/02/2022.

2. VEDAÇÃO DE APLICAÇÃO DE RECURSOS
Está expressamente vedada a aplicação do recurso PDDE Paulista para as seguintes finalidades:

FINALIDADE	ESPECIFICIDADE
CONSTRUÇÃO/MANUTENÇÃO/ADEQUAÇÃO EM ELEMENTOS ESTRUTURAIS	• Vigas (concreto, madeira ou metálica) • Colunas (concreto, madeira ou metálica) • Lajes • Alvenarias • Muros de arrimo • Fundações • Coberturas (Substituição de padrão ou instalação de estruturas permanentes)
AMPLIAÇÃO DE ÁREA CONSTRUÍDA	
ELÉTRICA	• Entrada de energia (Quadro geral de luz e força, poste, alimentação e cabine primária)
	• Rede de distribuição (Caixas de passagem, Eletrodutos de ferro, PVC ou conduítes, fios e cabos elétricos) **Atenção:** em casos excepcionais (furto e vandalismo), demandará manifestação do CEPLAE e FDE para análise e deliberação.
RESERVATÓRIOS	• Construção • Instalação de caixas d'água • Perfuração de poços artesianos
ELEVADOR	• Manutenção/Aquisição de peças para elevadores cuja Unidade Escolar esteja vinculada a contrato para manutenção com reposição de peças • Aquisição e instalação de elevador
AR CONDICIONADO	• Manutenção em caráter permanente
ITEM DE SEGURANÇA	• Aquisição ou instalação de concertinas e similares

Os itens acima, do qual é vedada a utilização dos recursos via PDDE Paulista, **quando constatada necessidade de intervenções por parte da Unidade Escolar**, a referida deverá notificar a respectiva Diretoria de Ensino, a qual solicitará ao Núcleo de Manutenção e Obras e formalizará pedido de orientação ao CEPLAE, seja por expediente ou e-mail, avaliando a natureza bem como a criticidade do pedido. Tomada ciência, o CEPLAE analisará e orientará a Diretoria de Ensino ou acionará outras áreas desta Secretaria ou a Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE, quando necessário.

Fonte: Portal do PDDE Paulista

Um aspecto interessante do PDDE Paulista é que, ao contrário do que foi analisado na distribuição de recursos para obras e reformas a cargo da CISE, os critérios para distribuição dos recursos entre as unidades escolares levam em consideração aspectos socioeconômicos da comunidade escolar desde a Resolução SEDUC 89, de 30-11-2020, como o número de alunos matriculados, a existência de salas de recursos para atendimento a alunos com necessidades especiais e o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) da região da escola. Conforme a Resolução SEDUC nº 73, de 20-08-2021, vigente, os critérios para o cálculo do repasse são:

> Artigo 5º - Os valores de repasse para cada unidade executora referente ao subprograma PDDE Manutenção serão calculados com base nos seguintes critérios:
>
> I - número de alunos efetivamente matriculados com base na edição do Censo Escolar do ano anterior, publicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira;
>
> II - valor per capita por aluno de no mínimo R$ 1,00;
>
> III - valor fixo mínimo por escola de R$ 1.000,00.

> IV - valor adicional de até 50%, per capita, para alunos matriculados em unidades escolares do Programa Ensino Integral - PEI, de turno único;
>
> V - valor adicional fixo de no mínimo R$1.000,00 para escolas consideradas vulneráveis, segundo levantamento do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social - IPVS, realizado pela Fundação SEADE, nas categorias de vulnerabilidade Alta e Muito Alta;
>
> VI - valor adicional fixo de no mínimo R$1.000,00 para escolas que possuam salas de recurso;
>
> VII - valor adicional, de no mínimo R$ 1.000,00, com base na área construída das escolas, cujo montante será definido observando-se o seguinte:
>
> a) faixa 1 - área construída de até 2.383 m²;
>
> b) faixa 2 - área construída entre 2.383 m² e 3.574 m², com acréscimo de até 100% sob o valor repassado para a faixa 1; e,
>
> c) faixa 3 - área construída maior que 3.574 m², com acréscimo de até 60% sob o valor repassado para a faixa 2. **(Resolução SEDUC nº 73, de 20-08-2021)**

Os valores adicionais repassados a escolas com vulnerabilidade alta ou muita alta segundo o IPVS (inciso V) foi de R$5.500,00 para Alta Vulnerabilidade e R$11.000,00 para Muito Alta Vulnerabilidade em 2020 e de R$8.210,00 para ambas as faixas de vulnerabilidade em 2021. E para escolas que continham salas de recursos, foram repassados adicionais de R$3.000,00 em 2020 e R$4.700,00 em 2021.

A fiscalização questionou a equipe da COFI sobre o motivo de se utilizar o IPVS — que é um indicador produzido pela Fundação SEADE, mas que depende de dados do Censo do IBGE e, portanto, teve sua última atualização em 2010 — ao invés do INSE, calculado pela própria SEDUC com base em dados do alunado que podem ser coletados todos os anos. Foi informado que a decisão de se utilizar o IPVS parte do princípio de que a existência de vulnerabilidades na região da escola (o IPVS é calculado por setor censitário) é mais importante do que a condição socioeconômica dos alunos em si, uma vez que, em regiões mais vulneráveis, as escolas estão mais propensas a invasões e furtos.

Um parêntese relevante sobre esse aspecto do PDDE Paulista é que essa visão da COFI não encontra eco na forma de atuação da CISE. A fiscalização requereu[103] dados sobre ocorrências de vandalismos em geral (tanto de alunos quanto da comunidade do entorno das escolas) e furtos nas unidades escolares, de modo a verificar se há controles na SEDUC que

[103] Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 80/2021, item 13.

quantifiquem o quanto esses eventos impactam nas despesas de manutenção das escolas ou com equipamentos pedagógicos.

A SEDUC retornou apenas um controle de ocorrências de furtos de cabos elétricos, listando 205 ocorrências desde 2019[104]. Embora haja esse controle de furto de cabos elétricos, outras ocorrências como furto de computadores, televisores, mangueiras de hidrantes, depredação de vidros, carteiras e ventiladores não são controlados pela CISE, nem para o acompanhamento dos custos que a falta de segurança e um clima escolar conflituoso causam para a manutenção das escolas.

Os resultados distintos das duas formas de atuação podem ser observados no recorte do INSE em relação aos repasses e execução do PDDE Paulista, que abrange 5.032 escolas das 5.066 que receberam repasses[105]. O número médio de alunos por escola utilizado foi recalculado para o período 2019-2021.

Tabela 37 – Repasses e execução do PDDE Paulista - Recorte INSE (2019-2021)

Faixa de INSE	Alunos (média do período)		Repasses efetuados		Repasse médio por aluno	Recursos executados no Recorte *(em relação ao total)*		Despesa média por aluno
	Absoluto	%	Absoluto	%		Absoluto	%	
INSE elevado	1.154.798	35%	955.126.502	38%	827,09	427.076.745	38%	369,83
INSE médio	1.625.521	49%	1.214.434.767	48%	747,10	535.790.465	48%	329,61
INSE baixo	504.774	15%	349.699.472	14%	692,78	147.744.583	13%	292,69
Totais	**3.285.093**	**100%**	**2.519.260.742**	**100%**	**766,88**	**1.110.611.794**	**44%**	**338,08**

Fontes: TC 022692.989.21-3.

A tabela acima deixa clara a melhor condição de equidade com que os recursos são destinados: ainda que o critério de distribuição seja o IPVS e não o próprio INSE, as duas dimensões são fortemente correlacionadas e, como resultado, alunos em condições socioeconômicas mais desfavoráveis são beneficiados por mais recursos públicos. Outra característica interessante da forma de repasse dos recursos do PDDE Paulista é que as escolas com INSE mais elevado também executam[106] proporcionalmente mais os recursos que recebem:

---

[104] Apenas em escolas da Diretoria de Ensino de Mauá foram 21 ocorrências, e em uma escola da DE Campinas Oeste foram 8 ocorrências. O município de São Paulo comportou 55 dessas ocorrências, seguida de Mauá com 14, Campinas e São Carlos com 13 e Guarulhos com 12 ocorrências cada.

[105] Novamente aqui foram excluídos os CEEJAs.

[106] O percentual de execução do PDDE Paulista foi calculado, neste Relatório, com base nos relatórios disponíveis na SED, sem a preocupação com a validação contábil da informação. Tal validação contábil será efetuada pela DCG-1, em item específico de Relatório, e poderá concluir por um valor distinto de percentual de execução para o PDDE Paulista.

Tabela 38 – Execução de recursos do PDDE Paulista por faixa de INSE (2019-2021)

Faixa de INSE	PDDE Paulista (2019-2021)		
	Recursos repassados	Recursos executados	Percentual de execução
INSE elevado	955.126.502	427.076.745	44,7%
INSE médio	1.214.434.767	535.790.465	44,1%
INSE baixo	349.699.472	147.744.583	42,2%
Totais	**2.519.260.742**	**1.110.611.794**	**44,1%**

Fontes: Dados Abertos da Educação e Secretaria Escolar Digital (extração de relatório financeiro do PDDE Paulista em 24/02/2022)

O recorte do IEE não faz sentido nesta análise, uma vez que não pode haver relação entre a eficácia das escolas e os resultados do Programa por conta do descasamento temporal dos fatos — o IEE foi calculado sobre o Saeb de 2019, ao passo que os recursos do PDDE foram executados apenas a partir de 2020.

As entrevistas com os Diretores de Escola contiveram um tópico sobre a efetividade do PDDE Paulista em sanear problemas de infraestrutura e prover às escolas recursos para a implementação plena de seus projetos pedagógicos. É preciso ressaltar que a pandemia de Covid-19 teve impacto especialmente nesse segundo aspecto, afastando os alunos do ambiente escolar, alterando radicalmente a maneira de se implementar os projetos pedagógicos. Ainda assim, o PDDE Paulista teve importante papel no provimento de meios para essa adaptação ao ensino à distância.

De maneira geral, o PDDE Paulista é muito elogiado pelos Diretores, embora a maioria deles (9 dos 14) afirmem possuir ainda problemas estruturais em suas escolas que dependem da atuação da FDE, como telhados, rede elétrica, esgotamento e acessibilidade. Desses 9 Diretores, 4 afirmaram que já gastaram recursos do PDDE mais de uma vez no mesmo objeto de manutenção por conta de ressurgimentos de problemas que têm causas estruturais.

Em relação aos equipamentos pedagógicos, os Diretores confirmam a disponibilidade de recursos para a aquisição de materiais de consumo e equipamentos necessários ao projeto pedagógico. Dez deles, no entanto, ainda apontam a necessidade de mais espaços pedagógicos, como laboratórios de informática (apesar de todas as escolas terem adquirido ou recebido computadores, algumas ainda não possuem um espaço específico para laboratório de informática), laboratórios de ciências, anfiteatros, salas de arte e quadras. Mesmo em escolas que se converteram ao Programa de Ensino Integral, foram apontadas essas faltas e, no caso destas, ainda duas escolas mencionaram a necessidade de novas salas de aulas para atender à demanda da escola.

De todas as 14 escolas, apenas 3 mencionaram dificuldades com a prestação de contas do PDDE Paulista. Dessa forma, é possível apreender dessa pequena amostra selecionada para avaliação qualitativa que o PDDE Paulista é um programa de alto impacto no suprimento de material pedagógico das escolas, havendo disponibilidade de recursos suficientes para a aquisição de equipamentos e insumos. A efetividade do programa, no entanto, esbarra nas limitações da infraestrutura predial das escolas, tanto pelo seu estado de conservação quanto pela falta de área construída o suficiente para a criação de novas instalações pedagógicas.

3.4 Diretores de Escola e liderança eficaz

Muitos estudos sobre eficácia escolar destacam a importância do papel da liderança da escola em organizar os insumos, os processos e, principalmente, gerir os recursos humanos e as relações entre eles. As características quase unânimes da liderança das escolas eficazes são firmeza; clareza de objetivos; autoridade profissional para liderar o trabalho pedagógico; e o perfil democrático e participativo, que motiva e incentiva a equipe da escola e a participação dos alunos[107].

A análise de alguns dados do Saeb 2019 para o Estado de São Paulo sugere diferenças na percepção de docentes sobre o estilo de trabalho dos diretores em escolas eficazes e ineficazes. Os dados abaixo refletem as respostas de mais de 20.200 docentes[108] ao questionário dirigido a eles:

Tabela 39 – Questionário do Diretor – Recorte IEE (Saeb 2019)

Questão	Tipo de resposta	Eficaz	Ineficaz	Controle	Conflito	Média IEE
Tenho confiança no(a) diretor(a) como profissional	Concordo fortemente	55%	46%	49%	49%	49%
O(A) diretor(a) com frequência me anima e me motiva para o trabalho	Concordo fortemente	43%	35%	37%	40%	38%
Os(As) professores(as) participaram da elaboração do projeto político-pedagógico	Sim	87%	82%	84%	81%	84%

Fonte: TC 022692.989.21-3.

As impressões positivas ('Concordo' e 'Concordo fortemente') somadas não revelam grandes diferenças entre escolas eficazes, mas a

[107] Cf. (Reynolds, et al., 2008) e (Sammons, 2008).

[108] O número exato de professores que responderam a cada questão varia a cada questão. Para estas, o menor número de participação foi 20.242.

avaliação mais positiva ('Concordo fortemente', o percentual exposto na tabela), revela. Os dados de questionários do Saeb são públicos e os diretores têm acesso à opinião dos seus professores sobre si, de modo que há um incentivo para que os professores não sejam excessivamente críticos. Esse constrangimento, no entanto, é mais fraco quando os professores devem selecionar uma entre as duas impressões positivas, ocasionando o resultado na tabela: há uma diferença grande entre a avaliação que professores em escolas eficazes fazem quanto à autoridade profissional e a motivação emanada de seus diretores, em relação àqueles professores que trabalham em escolas ineficazes.

Por ser um aspecto bastante abordado no campo de estudo da eficácia escolar, as considerações sobre a liderança de escolas eficazes e seus resultados encontram-se mais disseminados. No Brasil, o Conselho Pleno do Conselho Nacional de Educação elaborou o Parecer CNE/CP nº 4/2021, aprovado em 11/05/2021, sugerindo uma Base Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar (BNC-Diretor Escolar). Esse parecer foi baseado justamente em estudos sobre eficácia escolar, citando explicitamente trabalhos acadêmicos da área:

> Em sua tese de doutorado, Filomena Siqueira e Silva (2020) traz com muita clareza a relação direta entre eficácia escolar, liderança e aprendizagem nas escolas estaduais brasileiras. Apesar dos avanços, segundo a autora, em termos de acesso à educação observados nas últimas décadas, no Brasil, persistem sérios desafios em relação à qualidade da oferta pública de ensino, conforme revelam os baixos resultados de aprendizagem diagnosticados pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Paralelamente, ao longo das últimas cinco décadas, pesquisas sobre eficácia escolar foram produzidas, com o objetivo de identificar quais fatores influenciam a aprendizagem dos estudantes. Esses estudos apontam que escolas com bons resultados de aprendizagem possuem características comuns que, entre outros elementos, apontam para a existência de uma liderança e gestão escolar eficaz. (...) A análise apontou que a liderança tem uma associação positiva com a nota, podendo exercer uma influência equivalente a 12 (doze) pontos na nota do SAEB, tanto em Língua Portuguesa quanto em Matemática. Este estudo também aponta que, entre os estados brasileiros, as atribuições designadas à figura do Diretor Escolar são, majoritariamente, caracterizadas por uma lista de tarefas que não fomentam o desenvolvimento de um perfil de liderança eficaz. Segundo Branchet al., um Diretor Escolar efetivo é capaz de aumentar o aprendizado dos estudantes numa proporção entre 2 (dois) a 7 (sete) meses no mesmo ano, ao passo que os diretores que não são efetivos apresentam consequências negativas nos estudantes em igual proporção. A literatura também mostra, conforme revela o trabalho de Louis et al., que não existe escola que consiga garantir a melhoria da aprendizagem dos estudantes sem a presença de um líder talentoso e democrático. Esses líderes talentosos apresentam efeito direto na aprendizagem porque conseguem criar,

> nas escolas por eles geridas, verdadeiras comunidades de aprendizagem. Assim, é essencial que o diretor, no contexto de uma abordagem transformacional da liderança, tenha a capacidade de desenvolver um trabalho colaborativo e comunidades de aprendizagem dentro de sua escola, ao mesmo tempo que mantém o foco nas atividades pedagógicas. O Diretor Escolar que apresenta o estilo de liderança transformacional é capaz de, não só construir uma visão para a unidade escolar, apresentando caminhos, reestruturando e realinhando a escola, como também é capaz de desenvolver a equipe e o currículo com grande envolvimento da comunidade externa na cultura escolar. **(Parecer CNE/CP nº 4/2021, p. 2)**

Assim, é bastante pacífica a noção de que as lideranças escolares são um aspecto de grande importância na gestão e promoção de eficácia de qualquer rede de ensino. O Parecer do CNE arrola um conjunto de 17 competências específicas que devem ser desenvolvidas nos Diretores de escola, divididas em quatro dimensões. Essas competências específicas ainda se desdobram em 95 atribuições, resultando numa proposta para Base Nacional Comum de Competências para o Diretor Escolar, ainda aguardando homologação.

3.4.1 A maior parte dos Diretores de Escola em exercício não teve acesso a formação específica para exercer suas funções

Na SEDUC, a função de Diretor de Escola é preenchida por carreira específica dentro do Quadro do Magistério, estabelecido pela Lei Complementar nº 836, de 30 de dezembro de 1997. O cargo de Diretor de Escola é um cargo de provimento efetivo, parte das Classes de Suporte Pedagógico, junto aos cargos de Supervisor de Ensino e de Dirigente Regional de Ensino — este, cargo de provimento em comissão. A recente Lei Complementar nº 1.374, de 30 de março de 2022, que instituiu novos cargos no Quadro do Magistério, ocasionará a substituição paulatina, conforme a vacância, desses cargos pelos cargos análogos de Supervisor Escolar e Diretor Escolar.

Os ingressantes do Quadro de Magistério da SEDUC — incluídos aí os Diretores de Escola — passam por um curso de formação obrigatório de 360 horas como parte da avalição de estágio probatório, por força da Lei Complementar nº 1.207, de 05 de julho de 2013, e essa exigência segue na nova carreira de Diretor Escolar[109]. Assim, as competências e habilidades entendidas pela SEDUC como necessárias para o exercício da função de

[109] Conforme artigo 32 da Lei Complementar nº 1.374, de 30 de março de 2022.

Direção de uma unidade escolar, arroladas na Resolução SE nº 56, de 14-10-2016, podem ser trabalhadas junto aos novos ingressantes. As informações sobre o curso podem ser conferidas no sítio eletrônico da EFAPE[110], em especial o Regulamento do curso[111]. Nesse documento, estão dispostos os módulos de aprendizado, os quais podem ser relacionados às dimensões e competências indicadas no Parecer CNE/CP nº 4/2021, já mencionado. Em azul e branco seguem as Dimensões e Competências Específicas da Matriz da Base Nacional Comum proposta; em laranja, seguem relacionados os módulos do curso de formação da SEDUC para os Diretores ingressantes, alocados nas dimensões consideradas mais pertinentes pela fiscalização, de modo a evidenciar as suas relações:

Quadro 11 – Relação entre Matriz de Competências e Módulos de formação de Diretores ingressantes

A. Dimensão Político-Institucional, considerando a instituição escolar em seu papel social, dando relevância às competências do Diretor Escolar na liderança da escola, na direção da garantia do direito fundamental à educação.	
A.1. Liderar a gestão da escola	O Diretor Escolar, líder da equipe gestora, desenvolve, reforça, revisa e fortalece os valores, princípios e metas da escola, coletivamente. Usa uma variedade de métodos e tecnologias de gestão de dados para garantir o bom uso dos recursos e que os trabalhadores da escola sejam organizados e dirigidos de forma eficiente e adequada favorecendo a qualidade do ambiente de aprendizagem eficaz e seguro. Isso inclui a delegação apropriada de tarefas aos membros da equipe, o acompanhamento das responsabilidades partilhadas e o apoio à execução.
A.2. Engajar a comunidade	O Diretor Escolar deve ter capacidade de análise do contexto intra e extraescolar, com base no conhecimento das características socioeconômicas, políticas, culturais, as questões atuais, as possíveis tendências futuras que afetem a comunidade escolar utilizando esse conhecimento, como subsídio para a mobilização e envolvimento da comunidade no cotidiano da escola.
A.3. Implementar e coordenar a gestão democrática na escola	O Diretor Escolar administra a unidade escolar em consonância com as diretrizes da gestão democrática registradas na legislação nacional e nas normativas do sistema/rede de ensino a que a escola pertence, garantindo a participação dos profissionais da educação na elaboração do Projeto Político-Pedagógico e da comunidade escolar e local no Conselho Escolar.
A.4. Responsabilizar-se pela organização escolar	O Diretor Escolar é o responsável geral pela escola, garantindo as condições de funcionamento adequado à sua função social.

[110] Disponível em: <Curso Específico de Formação aos Ingressantes Diretores de Escola – 3ª Edição/2021 - EFAPE | Escola de Formação e Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação (educacao.sp.gov.br)>. Acesso em 30/03/2022.

[111] Disponível em <regulamento-diretores-ingressantes-3ed-2021-versao-final.pdf (educacao.sp.gov.br)>. Acesso em 30/03/2022.

A.5. Desenvolver visão sistêmica e estratégica	O Diretor Escolar precisa ser capaz de pensar o funcionamento da escola de forma sistêmica, coerente, criativa e antecipatória, analisar contextos emergentes, compartilhamento da visão estratégica, *ethos* e objetivos para o estabelecimento de metas para a comunidade escolar que considere os direitos de aprendizagem para todos.
Módulo Papel Social da Escola: possibilitar aos(às) cursistas o desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e atitudes necessários para promoverem em suas escolas, os fundamentos, princípios, diretrizes e objetivos educacionais previstos nas legislações nacional e estadual, assim como aqueles estabelecidos pelas políticas educacionais do Estado de São Paulo, com foco na formação e aprendizagem dos estudantes. **Módulo Análise do contexto**: conhecer para intervir e transformar: possibilitar aos cursistas o desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e atitudes necessários para promoverem em sua atuação profissional a reflexão sobre a importância da autoavaliação institucional como estratégia para a tomada de decisão. Para isso, faz-se necessária à análise sobre o cotidiano escolar, a Proposta Pedagógica, a gestão escolar democrática e a cultura escolar inseridas numa perspectiva de busca de melhoria educacional.	
B. Dimensão Pedagógica, destacando a função primeira e específica da escola e considerando o papel do Diretor Escolar na efetivação de aprendizagens de qualidade	
B.1. Focalizar seu trabalho no compromisso com o ensino e a aprendizagem	O Diretor Escolar tem a responsabilidade fundamental no desenvolvimento de uma cultura de ensino-aprendizagem eficaz e efetiva, realizando os objetivos acadêmicos e educacionais da escola. Cabe a ele liderar, coordenar e conduzir o trabalho coletivo e colaborativo para garantir a qualidade do ensino e da aprendizagem dos estudantes em todos os aspectos de seu desenvolvimento.
B.2. Conduzir o planejamento pedagógico	O Diretor Escolar promove, lidera e articula a construção coletiva da proposta pedagógica e do plano de gestão da escola.
B.3. Apoiar as pessoas diretamente envolvidas no ensino e na aprendizagem	O Diretor Escolar deve garantir apoio e formação continuada para os professores e empenhar-se na busca de condições adequadas para o ensino-aprendizagem. Cabe ao Diretor Escolar também estimular a avaliação continuada das atividades docentes e de suas eventuais necessidades de formação.
B.4. Coordenar a gestão curricular e os métodos de aprendizagem e avaliação	O Diretor Escolar e a equipe técnico-pedagógica coordenam a implementação geral das Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e dos programas de estudos e monitoram a aprendizagem dos estudantes. Esse aspecto da gestão pedagógica da escola deve se articular com o compromisso com os processos democráticos e participativos internos, no sentido do desenvolvimento de uma comunidade de aprendizagem.
B.5. Promover clima propício ao desenvolvimento educacional	O Diretor Escolar deve assegurar um ambiente educativo de respeito às diferenças, acolhedor e positivo, apoiado em valores democráticos, como condição de promoção da aprendizagem, do desenvolvimento e do bem-estar dos estudantes, contribuindo significativamente para reduzir as desigualdades educacionais. Desenvolver ação formativa na convicção de que todos os estudantes podem aprender e incentivar atitudes e comportamentos progressivamente responsáveis e solidários.
Módulo Planejamento e Organização Escolar: possibilitar aos(às) cursistas o desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e atitudes necessários para adotarem, em suas atuações profissionais, o processo de planejamento como condição para estabelecer- se orientação estratégica das ações	

educacionais, assim como a organização para a efetividade do seu trabalho. É também estudada a articulação entre diferentes documentos, como a proposta pedagógica da escola, o plano de gestão, os planos de curso, de ensino e de aula. Para isso, é importante analisar os princípios, pressupostos e concepções de currículo no processo de ensino e de aprendizagem e sua operacionalização. **Módulo Gestão de Resultados Educacionais:** Foco na qualidade, equidade e excelência do processo de ensino e de aprendizagem: possibilitar aos(às) cursistas o desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias para assumirem a gestão de resultados educacionais, isto é, as consequências do trabalho educacional, como prática regular de seus trabalhos e da comunidade escolar. A gestão de resultados educacionais pressupõe o entendimento de que toda ação deve promover a concretização dos objetivos que demandam acompanhamento e verificação, mediante estratégias e instrumentos adequados. **Módulo Acompanhamento e Monitoramento do Ensino e da Aprendizagem:** possibilitar aos(às) cursistas o desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e atitudes necessários para promoverem, em suas atuações profissionais, a primazia da gestão pedagógica, colocando a aprendizagem e a formação dos estudantes como eixo condutor de todas as ações educacionais e como objetivo principal. Sendo assim, as demais dimensões de gestão são importantes, pois apoiam e fortalecem a gestão pedagógica. **Módulo Gestão Democrática e Participativa:** O Engajamento e a Responsabilidade dos Diversos Sujeitos da Comunidade Escolar: possibilitar aos(às) cursistas o desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e atitudes necessários para promoverem em suas escolas ação competente e participativa, ambiente educacional organizado e sistemático, dedicado à promoção da aprendizagem e à formação dos estudantes mediante atuação integrada, participativa e competente entre todos os seus participantes da comunidade escolar.

C. Dimensão Administrativo-Financeira, abordando os requisitos técnicos e operacionais que viabilizam a realização do trabalho escolar	
C.1. Coordenar as atividades administrativas	O Diretor Escolar assina a documentação, de acordo com os dispositivos legais do sistema/rede de ensino, relativa à vida escolar dos estudantes, bem como assina declarações, ofícios e outros documentos, responsabilizando-se pela sua atualização, expedição, legalidade e autenticidade. O Diretor Escolar deve saber utilizar novas tecnologias de informação e comunicação, enquanto recursos importantes para a gestão escolar.
C.2. Zelar pelo patrimônio e pelos espaços físicos	O Diretor Escolar se responsabiliza pela manutenção e conservação do espaço físico, pela segurança do patrimônio escolar e pela manutenção atualizada do tombamento dos bens públicos sob a guarda da instituição que dirige.
C.3. Coordenar as equipes de trabalho	O Diretor Escolar organiza o quadro de pessoal da escola com a devida distribuição de funções, construindo coletivamente critérios de atribuições de turmas aos docentes, priorizando as necessidades dos estudantes. Acompanha o desenvolvimento profissional e estimula o comprometimento das pessoas e das equipes. Conduz o trabalho de forma colaborativa com a equipe, promovendo sua motivação, proatividade, resiliência, sensibilidade e ética.
C.4. Gerir, junto com as instâncias constituídas, os recursos financeiros da escola	O Diretor Escolar se responsabiliza pela administração financeira e pela prestação de contas dos recursos materiais e financeiros recebidos. Deve incentivar a participação da comunidade, na indicação de elementos que possam tornar o plano de aplicação de recursos financeiros consistente com os anseios da comunidade e do Projeto Político-Pedagógico da escola.

Módulo Gestão Administrativa: financeiro, transporte e alimentação escolar: possibilitar aos cursistas o desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e atitudes necessários para atuarem de modo a conhecer

os Regulamentos e processos de como gerenciar os recursos financeiros, transporte e alimentação escolar de modo a proporcionar um ensino de qualidade, com transparência e compromisso, a fim de colocar a administração da escola a serviço da aprendizagem dos estudantes.

Módulo Gestão da Vida Funcional: possibilitar aos cursistas o desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e atitudes necessários para poderem orientar e acompanhar os procedimentos pertinentes à vida funcional dos profissionais que compõem o quadro da escola. Considera-se, dessa forma, as necessidades de atendimento às diferentes demandas do espaço escolar. Para isso, será imprescindível conhecer e compreender as atribuições dos profissionais da escola, bem como os processos de evolução funcional. Proporcionar-se-á, assim, a formação em serviço de pessoas para estes aprimorem suas competências profissional e pessoal.

Módulo Gestão do Espaço Físico e do Patrimônio: possibilitar aos cursistas o desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e atitudes necessários para atuarem de modo a otimizar os espaços edificados como espaços educativos. O uso adequado do espaço escolar assegura não somente o sucesso do trabalho pedagógico, mas também cria condições para o reconhecimento destes principais agentes envolvidos no processo educativo: diretor de escola, estudantes, funcionários e pais. As condições de uso do ambiente escolar de forma educativa dependem fortemente de adequadas atividades de criação e manutenção dos espaços, gestão de patrimônio, recursos, materiais e insumos pedagógicos.

D. Dimensão Pessoal e Relacional, definindo, mais do que um perfil esperado, uma referência de atitudes e posicionamentos que favoreçam o trabalho do Diretor Escolar.	
D.1. Cuidar e apoiar as pessoas	O Diretor Escolar promove e constrói respeito e confiança por meio de seu comportamento ético, promovendo relacionamentos positivos e uma colaboração efetiva entre os membros da comunidade escolar. Inspira confiança, devido à sua capacidade de ser profissionalmente imparcial, justo e respeitoso.
D.2. Comprometer-se com o seu desenvolvimento pessoal e profissional	O Diretor Escolar deve buscar não só ampliar e atualizar seus conhecimentos gerais e especialmente sobre a educação, a escola, seus sujeitos e processos, como também o seu desenvolvimento pessoal.
D.3. Saber comunicar-se e lidar com conflitos	O Diretor Escolar busca sempre a melhor forma de se expressar. Busca compreender a origem dos problemas e conflitos, mediando a construção de soluções alternativas em diálogo com todas as partes interessadas, mostrando capacidade de escuta ativa e argumentação.

Módulo Exercício da liderança nas práticas de gestão escolar: possibilitar aos(às) cursistas o desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e atitudes necessários para melhor atuarem profissionalmente, além de motivar, engajar e inspirar as pessoas da comunidade escolar a atuarem cooperativamente e de modo consistente com os valores educacionais, para a criação de ambiente escolar orientado para a realização dos objetivos de promoção da aprendizagem e formação dos estudantes. Essa ação centraliza-se na atenção ao modo de ser e de fazer proativo, marcado pelo comprometimento, por iniciativas criativas e interesse pelo comum e por espírito de equipe, voltados para a realização de propósitos educacionais elevados.

Módulo Clima Organizacional: possibilitar aos(às) cursistas o desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e atitudes necessários para desenvolverem, por meio de suas práticas profissionais, a cultura de paz e a criação de um ambiente positivo, a fim de favorecer a execução de um trabalho com entusiasmo ao promoverem relações positivas, colaborativas e produtivas. Essa dimensão pressupõe atenção ao ideário que sustenta as posições assumidas pelos profissionais da escola e sua relação com os objetivos educacionais. Desvelar a cultura vigente e instalar nela o ideário e os valores educacionais

são condições para a efetividade da escola.

Fonte: Parecer CNE/CP nº 4/2021 e Regulamento do Curso Específico de Formação aos Ingressantes Diretores de Escola – 3ª Edição/2021.

Há grande correspondência entre as competências sugeridas pelo CNE e o curso que os Diretores ingressantes na SEDUC já realizam. A maior diferença entre os textos se dá na explícita menção às competências de comunicação efetiva do Diretor, existente na Dimensão D do Parecer e apenas implícita e indiretamente abordada na descrição do curso de formação oferecido pela SEDUC.

Essa formação inicial focada em desenvolver competências de lideranças eficazes, no entanto, não é generalizada na prática. Tendo por base os dados de servidores ativos em dezembro de 2021[112], 4.949 profissionais exerciam a função de Diretor de Escola nas unidades da SEDUC[113]. Desses, somente 53,3% eram efetivamente titulares do Cargo de Diretor de Escola, sendo os demais 2.310 professores designados para a função.

Segundo informações da SEDUC[114], a substituição se fundamenta no artigo 22 do Estatuto do Magistério Paulista:

> Artigo 22 - Observados os requisitos legais, haverá substituição durante o impedimento legal e temporário dos docentes e especialistas de educação do Quadro do Magistério.
>
> § 1o - A substituição poderá ser exercida, inclusive por ocupante de cargo da mesma classe, classificado em área de jurisdição de qualquer Delegacia de Ensino.
>
> § 2o - O ocupante de cargo de Quadro do Magistério poderá, também, exercer cargo vago da mesma classe, nas mesmas condições do parágrafo anterior.
>
> § 3o - O exercício de cargos nas condições previstas nos parágrafos anteriores será disciplinado em regulamento.
>
> Parágrafo único ..... **(Lei Complementar nº 444, de 27 de dezembro de 1985)**

Chama atenção que a redação dos §§1º e 2º refere-se a substituições de cargos da mesma classe, o que, a princípio, impediria a substituição de cargos de Diretor de Escola por ocupantes dos cargos de docente. A Resolução SEDUC nº 5, de 7-1-2020, no entanto, estabeleceu que

---

[112] Disponível em <Base Servidores Ativos 1221 | Dados Abertos da Educação (educacao.sp.gov.br)>. Acesso em 24/03/2022.

[113] Vale ressaltar que nem todas as escolas possuem a previsão de um Diretor de escola em seu módulo de funcionários, conforme Resolução SEDUC nº 6, de 11-1-2021.

[114] Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 83/2021, item 6. Disponível no TC 022692.989.21-3.

a substituição de classes do suporte pedagógico poderia ocorrer por ocupantes do mesmo quadro:

> Artigo 1º - As substituições dos integrantes das classes de Suporte Pedagógico, em seus impedimentos legais e temporários, previstas no artigo 22 da Lei Complementar 444/1985, serão assumidas mediante ato de designação de titular de cargo do mesmo Quadro, que atenda aos requisitos de habilitação estabelecidos no Anexo III da Lei Complementar 836/1997, observados os termos da presente resolução. **(Resolução SEDUC nº 5, de 7-1-2020)**

Por conta desse dispositivo, docentes têm exercido a função de Diretor de Escola, sendo designados a partir de um processo seletivo para as vagas disponíveis por meio de um sistema de pontuações que garantem o preenchimento dos requisitos legais para investidura. Com isso, ao contrário dos titulares de cargo efetivo, esses diretores não recebem uma formação específica para ocupar a função, o que foi confirmado pelos Diretores designados nas entrevistas. Para esses, o aprendizado da função ocorre pela vivência prévia no ambiente escolar, pela prática cotidiana e com o auxílio, em alguns casos, dos supervisores de ensino. Não há garantias, portanto, de que aquelas competências sejam explicitamente trabalhadas com esses profissionais. Já os Diretores efetivos que passaram pelo curso de formação elogiaram o conteúdo e os métodos de ensino empregados.

Mesmo entre os Diretores de carreira em exercício, apenas uma parcela dos ingressantes recebeu uma formação como a descrita no quadro acima: o último concurso público para o cargo de Diretor de Escola foi lançado pelo Edital SE nº 01/2017, publicado em 23/06/2017. Foi o único desde 2013, quando a obrigatoriedade do curso de formação foi efetivada, e não há oferta do mesmo curso aos Diretores que ingressaram anteriormente. Apesar de 2.235 nomeações num universo de mais de 20.000 aprovados, apenas 1.779 vagas das 1.878 ofertadas foram efetivamente preenchidas[115] nos quatro anos de vigência desse concurso. Em dezembro de 2021, 1.662 desses diretores seguiam no quadro da SEDUC — o que equivale e 33,6% do quadro efetivo em dezembro de 2021. A função de Diretor de escola parece carecer das mesmas dificuldades de rotatividade verificadas no caso dos Docentes, uma vez que, cerca de 4 anos após o início das nomeações, apenas 74% delas significaram Diretores exercendo seu trabalho das escolas em dezembro de 2021.

Os dados coletados pela fiscalização sobre a estabilidade de Diretores no quadro das escolas ou seu tempo de serviços junto à SEDUC

[115] Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 83/2021, item 11. Disponível no TC 022692.989.21-3.

revela diferenças discretas, embora consistentes, entre escolas com diferentes perfis de eficácia. Em escolas eficazes, 55% dos Diretores são titulares de cargo efetivo, contra 53,2% das escolas não eficazes — embora o percentual seja mais baixo ainda em escolas 'controle', com 52,7% dos diretores sendo titulares. Também são um pouco mais experientes na rede os diretores de escolas eficazes, tendo 12,9 anos de vínculo com a SEDUC, contra 11,1 anos de vínculo dos Diretores de escolas ineficazes, em média. Aliás, em termos de recortes, os Diretores de escolas com INSE baixo têm uma média de 13,5 anos de vínculo, contra 11,1 anos em escolas de INSE elevado, indicando que há uma preferência dos diretores mais experientes por escolas de alunos menos vulneráveis. O ALE, que acrescenta R$512,33[116] à remuneração das jornadas integrais, se presta exatamente a amenizar essa distorção, mas seu atual formato ainda tem produzido essa diferença. A nova LC 1.374/2021 alterou a formulação desse adicional, que passará a acrescentar de R$273,24 a R$660,33, conforme o grau de vulnerabilidade da escola[117].

A análise do perfil dos Diretores de escolas eficazes e não eficazes a partir das entrevistas efetuadas pela fiscalização é matéria de grande subjetividade. As perguntas foram elaboradas no sentido de verificar o quanto o Diretor era capaz de enxergar o desempenho de seus alunos dentro de seu próprio contexto socioeconômico e a quais fatores ele atribuía aquele resultado, buscando, nas respostas, identificar o grau de profundidade de sua análise e as suas prioridades de gestão. A fiscalização entrevistou 9 diretores efetivos e 5 designados, sendo 1 deles ocupante em substituição, quase todos com bastante tempo de vínculo com a SEDUC e, especialmente, com a escola que dirigiam — alguns porque lecionaram nela antes de assumirem a direção; outros chegaram a ser estudantes naquela mesma escola. Em 4 escolas, a direção havia sido admitida no último concurso, tendo participado do curso de formação. Todos elogiaram sua qualidade, tendo relatado que as informações absorvidas foram úteis para seu trabalho cotidiano. Houve uma unanimidade sobre o curso: a necessidade de mais conteúdo sobre vida funcional.

O método da entrevista, no entanto, tanto por ser uma videoconferência quanto por ter ocorrido em apenas um encontro, não dá

---

[116] Correspondente ao coeficiente de 4,5 aplicado à Unidade Básica de Valor (UBV), criada pela Lei Complementar nº 1.080, de 17 de dezembro de 2008, e já atualizado para os R$113,85 fixados na Lei Complementar nº 1.373, de 30 de março de 2022.

[117] Artigo 2º - Os integrantes do Quadro do Magistério, quando em jornada de trabalho de 40 (quarenta) horas semanais, farão jus ao adicional instituído pelo artigo 1º desta lei complementar, calculado mediante aplicação de coeficientes sobre a Unidade Básica de Valor - UBV, na seguinte conformidade:
I - 5,8 (cinco inteiros e oito décimos) para as escolas identificadas como de altíssima vulnerabilidade;
II - 3,1 (três inteiros e um décimo) para as escolas identificadas como de alta vulnerabilidade;
III - 2,4 (dois inteiros e quatro décimos) para as escolas identificadas como de média vulnerabilidade

subsídio suficiente para concluir sobre o perfil dos Diretores entrevistados. A equipe de fiscalização pôde observar diferentes estilos e comportamentos dos profissionais em relação a otimismo e motivação; facilidade de comunicação; conhecimento técnico e grau de participação sobre o planejamento pedagógico da escola; visão estratégica; abertura às diretrizes da SEDUC e compreensão quanto à função dessas Diretrizes. Não seria correto, no entanto, atribuir a essas observações sumárias a eficácia ou ineficácia das escolas escolhidas da amostra.

Embora o intervalo de confiança de 1 desvio padrão para selecionar escolas eficazes e ineficazes tenha sido suficiente para evidenciar as características distintas das escolas a partir dos dados, o traçado de um perfil é uma tarefa mais sutil. Assim, a equipe de fiscalização recomenda, e no caso de trabalhos futuros de fiscalização sem o apoio de especialistas da área, a utilização de um intervalo de confiança maior para esse intento específico, de modo a exacerbar as diferenças entre as escolas e facilitar a detecção de achados de fiscalização.

CONCLUSÃO

A partir do indicador de efeito escola desenvolvido pela AUDESP, a Diretoria de Contas do Governador desenvolveu esta fiscalização de natureza operacional utilizando a pesquisa de referência do campo de estudo da eficácia escolar de modo a averiguar: 1) se o indicador de efeito escola de fato ajudou a segregar escolas com características diferentes entre si; 2) quantas e quais políticas, programas e ações da SEDUC atuam no sentido de promover a eficácia escolar na rede estadual de ensino; e 3) quando possível, se a execução dessas políticas obedece a uma lógica de equidade, priorizando as escolas que possuem mais vulnerabilidades. Esses foram os objetivos perseguidos por esta fiscalização.

Para atingir esses objetivos, a fiscalização coletou os dados sobre as escolas e os analisou em grupos segundo o seu perfil socioeconômico — de modo a averiguar a equidade das políticas educacionais — e segundo o seu perfil de eficácia — de modo a averiguar quais seriam as características das escolas categorizadas como eficazes e das escolas categorizadas como não eficazes. Os dados sobre a rede estadual foram analisados segundo blocos temáticos, em torno de características apontadas pela literatura em eficácia escolar como as mais comuns em escolas eficazes: um planejamento e uma organização escolares voltadas ao atingimento de metas e resultados bem estabelecidos, com enfoque acadêmico; a construção de um clima escolar positivo e harmonioso; a provisão de infraestrutura física mínima para suportar o funcionamento de processos escolares de qualidade; e a formação de lideranças escolares objetivas, democráticas e com autoridade profissional.

A conclusão geral da investigação aponta no sentido de que a SEDUC possui diversas políticas que atuam para a promoção da eficácia escolar. Em todos os blocos analíticos selecionados, existem linhas de ações que se propõem a atuar nos pontos que a literatura destaca como fatores indutores do bom desempenho acadêmico.

Em relação ao planejamento pedagógico focado em resultados, tratado neste Relatório no item 3.1.1, a SEDUC proporciona aos gestores escolares uma linha de base parametrizada, por meio das avaliações externas do SARESP ou do Saeb e das AAP, construídas sobre matrizes de competências e habilidades padronizadas; uma meta anual, estabelecida pelo PQE desde 2008; e uma técnica de planejamento, com uma ferramenta de apoio, registro, responsabilização e revisão, por meio do MMR. Assim, foi construído junto a cada unidade escolar uma estrutura que permite às equipes realizar um planejamento pedagógico desenhado especificamente sobre as

fragilidades diagnosticadas no alunado, com base em evidências produzidas por um monitoramento periódico.

Essa utilização do MMR revela diferenças entre escolas eficazes e não eficazes. A fiscalização pôde demonstrar que as escolas eficazes são mais propensas a executar o processo de planejamento do MMR com cuidado, exibindo melhor encadeamento lógico ao destrinchar as causas para as fragilidades de aprendizado apresentadas pelos alunos. Essa prática melhor em investigar o porquê de uma constatada defasagem de aprendizado dos alunos potencializa a formulação de ações corretivas mais efetivas. Também foi demonstrado que as escolas eficazes são mais focadas nas causas e, consequentemente, nas ações de melhoria propriamente acadêmicas, voltadas ao processo de ensino-aprendizagem dentro de sala de aula, do que escolas ineficazes, que dão proporcionalmente mais enfoque nas causas e ações voltadas ao aluno, à família e à comunidade escolar.

Considerando ainda a gestão pedagógica, foi demonstrado no item 3.1.2 que as escolas do Programa de Ensino Integral são mais frequentemente eficazes do que as escolas regulares. De 364 unidades em 2018, a rede estadual conta, em 2022, com 2.047 escolas oferecendo ensino integral, tendo aumentado em 8 vezes o alcance desse programa, numa expansão que respeitou a equidade, privilegiando os alunos de nível socioeconômico mais desfavorável. Na linha da equidade, a SEDUC também buscou ofertar, por meio do programa Inova Educação, ao menos alguns componentes curriculares do PEI para todas as escolas que permanecem regulares, embora essa medida não resolva a assimetria na rede dentro e fora do PEI. Sobre essa assimetria, é objetivo declarado da SEDUC que, até 2030, 95% das escolas contem com a educação integral, mas o planejamento apresentado pela SEDUC para atingir esse objetivo, no entanto, não parece sólido. O Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo, apontado como o instrumento para dar conta dos investimentos necessários para prosseguir com a expansão do PEI, não parece ser um instrumento viável para essa empreitada, colocando sobre os municípios a responsabilidade pela continuidade dessa política.

Outro aspecto dessa grande expansão de novos componentes curriculares atingindo muito mais alunos é o aumento da necessidade de formação do Quadro do Magistério da SEDUC. Com nova regulamentação para as ATPC e o uso do Centro de Mídias da Educação, a SEDUC tem distribuído cursos de formação nos novos componentes e formação continuada em ATPC para o novo Currículo Paulista e outros programas da pasta. A análise de dados de 2020 dá conta de que, naquele ano, pelo menos metade

da rede foi capacitada nos componentes do Inova Educação por meio dos cursos ministrados pela EFAPE.

No entanto, a despeito dessa grande demanda por servidores capacitados, a fiscalização pôde demonstrar que a falta de docentes é um problema generalizado na rede estadual. Além das entrevistas com os Diretores, os dados também corroboram essa realidade, havendo falta de docentes e suporte pedagógico — tanto por rotatividade quanto por absenteísmo — em praticamente metade das escolas da rede, e falta de pessoal administrativo em dois terços. As substituições de professores também ocorrem com dificuldades para dois terços da rede. Foi demonstrado no item 3.1.5 deste Relatório que esse problema é mais grave nas escolas ineficazes, chegando a uma diferença de mais de 10 pp. na média de avaliações negativas de diretores sobre alguns aspectos da falta de pessoal.

A fiscalização tentou montar um cenário mais detalhado quanto a quais e o quanto os alunos estão sendo prejudicados pela falta de professores, buscando dados finalísticos sobre quais aulas de fato não aconteceram para os alunos, ao invés de apenas contabilizar dias de faltas de funcionários. Infelizmente, os dados enviados pela SEDUC não foram consistentes para que esse cenário fosse delineado — não sendo possível efetuar um cruzamento consistente de dados entre ausências, substituições e a contratação de professores eventuais por aula planejada —, de modo que falta à Secretaria também produzir dados melhores sobre a situação de sua rede, não só focada em gerar a folha de pagamento, mas para a produção de informações gerenciais sobre onde e quando os docentes estão deixando alunos sem atendimento adequado. A SEDUC tem se preocupado em redirecionar o suporte pedagógico para a sala de aula, ou utilizar o Centro de Mídias da Educação para compensar a ausência de docentes, mas essa não é uma medida compensatória suficiente para suprir os prejuízos da falta de um docente titular.

Ainda que a SEDUC não tenha os melhores dados para caracterizar o problema, a Pasta atua sobre ele, e a política mais evidente foi a recente edição da Lei Complementar nº 1.374, de 30 de março de 2022, que instituiu novas carreiras no Quadro de Magistério da rede estadual, alterando tanto o aspecto remuneratório quanto a evolução nas carreiras envolvidas. Como discutido no item 3.1.5, as alterações dessa Lei tornam o magistério mais atraente para ingressantes, mas é necessário um acompanhamento sobre sua efetividade em reter o quadro no médio e longo prazos — tanto a retenção dos novos ingressantes quanto a retenção dos profissionais em exercício hoje que escolham ou não migrar para as novas carreiras — uma vez que o aumento da retribuição ocorreu concomitantemente à instauração de

remuneração por subsídios, além da transformação de gratificações proporcionais em adicionais fixos. Assim, o efeito líquido ao longo dos anos e das carreiras dos docentes precisa ser monitorado para que se tenha certeza de que a nova lógica de contratação da SEDUC gerará os resultados, tão necessários, de garantir docentes para todas as aulas e funções.

As análises sobre clima escolar com dados do Saeb 2019 mostraram que os professores da rede percebem indisciplina por parte dos alunos entre 20 e 30% das respostas, em média, mas que há uma diferença entre escolas eficazes e ineficazes: nestas, o desrespeito entre colegas é detectado em 35,8% das respostas. Os casos de ameaça a professores foram relatados em cerca de 10% das respostas dos mesmos, sendo mais frequentes em escolas ineficazes (12,5%) do que nas eficazes (7,0%). Os Diretores também apresentam casos de ameaças a profissionais da escola (não apenas professores) em quase metade das respostas, e, aqui, novamente, uma diferença grande entre escolas eficazes e ineficazes: apenas 45% dos diretores destas últimas relataram nunca haver ameaças por parte de alunos, enquanto 63% dos Diretores de escolas eficazes relataram nunca ter acontecido essa situação.

A situação mais consistente relatada tanto por professores quanto por Diretores no Saeb 2019, no entanto, é o uso de drogas ilícitas por parte dos alunos: cerca de 1/3 dos professores e mais da metade dos Diretores reportaram terem visto alunos frequentando a escola sob efeito de drogas. Mais uma vez, grandes diferenças entre escolas eficazes e ineficazes, embora os números sejam ruins pela rede toda. Inclusive, Diretores reportaram ter notícia de tráfico de drogas na escola ao menos uma vez em 31% das respostas (23% em escolas eficazes e 36% e escolas ineficazes). A análise dos dados do Saresp 2019 evidencia que a segurança das escolas é avaliada positivamente por 44% dos alunos (50% de escolas eficazes e 42% nas escolas ineficazes) e por 47% dos pais (53% de pais com alunos em escolas eficazes e 44% de pais com alunos em escolas ineficazes).

As ocorrências registradas na PLACON também sugerem que escolas ineficazes produzem mais registros de agressões, porte de armas, consumo ou tráfico de drogas e questões disciplinares do que as eficazes. Essas ocorrências também são mais frequentes em escolas com alunos menos favorecidos, indicando também uma iniquidade no clima das escolas estaduais. As entrevistas com os Diretores puderam ilustrar a grande variedade de situações com que os gestores das escolas se deparam, lidando com complexidades que ultrapassam a governabilidade da escola e indicando a importância do papel de uma rede protetiva completa e operacional.

Há, portanto, bastante trabalho a se fazer para melhorar o clima escolar da rede estadual, e a fiscalização trouxe informações sobre as linhas de ação da SEDUC que abordam esse tema. O cerne do Programa Conviva, em seu princípio, consistia na elaboração de um plano de melhoria de convivência individual para cada escola, por meio de um processo próprio denominado Método de Melhoria da Convivência Escolar (MMCE). Essa atividade, hoje, está sendo integrada à rotina do MMR, que deve suportar a dimensão 'convivência' em seus diagnósticos e ações propostas.

No caso do Programa Conviva, foi constatado que, apesar das formações realizadas junto à rede, a quantidade de servidores dedicados a esse tema, exercendo exclusivamente a função de orientação de convivência junto às escolas (caso dos POCs) ou a elaboração de formações junto às DEs (caso dos PCNP-Convivência) vem caindo desde 2018, havendo, em novembro de 2021, uma cobertura de apenas 24% das escolas regulares com esse profissional e cerca de 1/3 das Diretorias de Ensino com o quantitativo adequado de Coordenadores dessa modalidade em seus Núcleos Pedagógicos.

Assim, da mesma forma que as aulas são prejudicadas pela indisponibilidade de docentes, a orientação de convivência também não possui servidores disponíveis. A generalização do Inova Educação, por outro lado, é uma iniciativa valorosa para aproximar a equipe escolar dos alunos e trabalhar questões socioemocionais, assim como o mapeamento das competências socioemocionais pertinentes à BNCC e sua inclusão nas abordagens curriculares em sala de aula. No entanto, como no restante das iniciativas, a efetividade dessas políticas depende da estabilidade do corpo docente na escola para a criação de laços com os alunos e para que sua capacitação nesses novos componentes gere os frutos esperados.

Ainda sobre clima escolar, o Psicólogos da Educação possui uma característica um pouco diferente das demais iniciativas: é um contrato que traz profissionais de fora da rede para atender a comunidade escolar enquanto conjunto e apoiar o desenvolvimento de um plano de melhoria da convivência para a escola. A fiscalização constatou que o maior número de escolas utilizando os serviços do programa correspondeu a 45% da rede apenas, apesar de o número de atendimentos vir crescendo. Nas entrevistas com as escolas, os gestores relataram alguns problemas para o uso do programa, em especial o desligamento de psicólogos da empresa contratada, o que ocasiona grandes retrocessos em um processo como o pretendido para essa ferramenta.

Na análise sobre a infraestrutura física das escolas, a fiscalização pôde apurar — reafirmando as análises efetuadas pela Audesp — que a

qualidade das instalações é avaliada por pais e alunos de escolas de forma distinta de acordo com seu perfil de eficácia: escolas mais eficazes tiveram suas instalações (banheiros, refeitórios e salas de aulas) mais bem avaliadas no Saresp 2019 do que as instalações similares em escolas ineficazes. Com base num banco de dados de valores despendidos com obras e reformas a cargo da CISE e da FDE, a fiscalização pôde demonstrar também que o gasto médio por aluno com obras e reformas é maior nas escolas eficazes do que é nas ineficazes. Paralelamente, foi constatado que as escolas que atendem alunos com maior fragilidade socioeconômico realizam mais solicitações de obras e reformas e, no entanto, recebem menos recursos por aluno do que as escolas que atendem alunos em situação socioeconômica melhor. Assim, sugere-se tanto que a qualidade da infraestrutura interfere na eficácia das escolas, quanto constata-se um problema de inequidade na distribuição de recursos para obras e reformas.

Essa situação é oposta ao que acontece com o PDDE Paulista, que, por incluir indicadores de vulnerabilidade no cálculo da distribuição de recursos por escola, acaba revelando um dispêndio médio por aluno tanto maior quanto mais vulnerável a escola. Os diretores entrevistados todos elogiaram o PDDE Paulista, embora alguns tenham revelado que persistem em suas escolas problemas estruturais das instalações. Em alguns casos, esses problemas geram transtornos recorrentes — como infiltrações em telhados que danificam outras instalações, por exemplo — que geram gastos repetidos no mesmo objeto com verbas do PDDE para reparo emergencial, sem que haja resolução definitiva por parte da CISE/FDE.

Sobre a formação de lideranças, a fiscalização apurou que os Diretores de Escola da SEDUC recebem, ao ingressar na rede, uma formação alinhada aos resultados dos estudos sobre eficácia escolar e alinhada ao que preconiza o Conselho Nacional de Educação. Essa formação, no entanto, atingia apenas 1/3 do efetivo de Diretores em exercício nas escolas da rede em dezembro de 2021 — o restante dos profissionais eram professores designados sem receberem uma capacitação específica para a função (46,7%) ou Diretores efetivos que ingressaram no início dos anos 2000 (19,7%). Isso significa que a política para formação de lideranças eficazes existe, mas é bastante restrita.

Esta fiscalização empreendeu um grande esforço ao coletar evidências sobre as principais políticas da SEDUC que se materializam no que acontece nas salas de aula, tomando os cuidados necessários para não invadir o mérito técnico das práticas pedagógicas escolhidas pela SEDUC. Cada item deste Relatório seria passível de uma fiscalização operacional própria apartada, por representarem, por si só, grandes conjuntos de ações, projetos e

atividades, e por isso nem todos resultaram em achados de auditoria. Mas considerando estritamente os objetivos desta fiscalização, as evidências e os resultados das análises deste Relatório sugerem algumas conclusões principais.

Em primeiro lugar, o indicador de efeito escola proposto pela Audesp é capaz de selecionar e agrupar escolas com perfis e características distintas quanto aos seus fatores escolares, constituindo, portanto, métrica interessante para a seleção de amostras de fiscalização. A experiência desta fiscalização específica sugere, no entanto, que sejam utilizados intervalos um pouco maiores do que 1 desvio padrão a mais ou a menos para a diferenciação entre escolas eficazes e não eficazes, de modo a tornar mais evidentes os testes de auditoria, especialmente se envolvidos os de observação e entrevista.

Em relação às políticas voltadas à promoção da eficácia escolar, é possível concluir que a SEDUC possui, em andamento, diversos programas e linhas de ação desenhados para prover os fatores de eficácia escolar elencados na literatura: há políticas para a formação de lideranças, como as formações para Diretores ingressantes; há políticas para induzir o planejamento pedagógico a partir de métricas objetivas de resultados, como o MMR; há programas e diretrizes voltadas ao tratamento e melhoria das relações dentro das escolas, da motivação dos alunos e o incentivo ao seu protagonismo, como o Programa Conviva, o Psicólogos da Educação, o Inova Educação e o mapeamento de competências socioemocionais dentro do currículo; há programas voltados a garantir condições mínimas de infraestrutura às escolas, como o PDDE Paulista; e há mecanismos de formação de lideranças alinhadas às propostas de eficácia escolar, por meio do curso de Diretores Ingressantes.

Essas linhas de ação instauram na rede estadual processos escolares considerados importantes para a formação de escolas eficazes. Mas o que as análises desta fiscalização puderam apurar é que, apesar do cuidado em prover e induzir processos escolares eficazes, a SEDUC falha justamente no que a literatura aponta como a grande fragilidade dos países em desenvolvimento: a estrutura básica, provendo prédios escolares em boas condições e a quantidade adequada de professores para ministrar as aulas. E essas carências acabam por minar a efetividade das demais políticas, por mais bem desenhadas que elas sejam. Sem o básico para funcionarem, não retornam todos os resultados que poderiam, gerando ineficiências no gasto público.

As análises da Audesp concluíram, e foram exploradas pela fiscalização, que, das variáveis disponíveis, aquelas ligadas à manutenção dos

prédios escolares foram as que mostraram as maiores correlações com o IEE. Os dados analisados são de 2019, anteriores, portanto, ao PDDE Paulista. Há espaço para a aferição, em nova fiscalização operacional, do quanto a realidade de 2019 se transformou até este momento. Os relatos coletados pela fiscalização dão conta, no entanto, de que a política de obras e reformas da SEDUC segue a mesma, persistindo problemas estruturais nos prédios escolares que retiram efetividade do PDDE Paulista, ao colocar em risco a manutenção própria das escolas com suas Associações de Pais e Mestres.

Enquanto a má qualidade dos prédios escolares interfere na eficácia por não prover o espaço adequado para que os processos escolares ocorram a contento, a falta de docentes interrompe a própria execução desses processos escolares. O planejamento pedagógico é prejudicado com a descontinuidade da equipe da escola. A formação de professores perde eficácia pelo desligamento de docentes da rede. O trabalho, junto aos alunos, dos novos componentes introduzidos pela SEDUC de 2019 para cá é prejudicado pela inassiduidade dos docentes. O Programa Conviva não possui profissionais suficientes para trabalhar a orientação de convivência nas escolas.

A Lei Complementar nº 1.374 de 30 de março de 2022, recém aprovada, se propõe a sanar esse problema reestruturando as carreiras do Quadro do Magistério. De fato, a atratividade da carreira docente na SEDUC certamente melhorou para novos ingressantes, mas o efeito desse novo desenho para a retenção do Quadro do Magistério atual e no médio prazo não é garantido e deve ser monitorado ativamente pela SEDUC — hábito que a Pasta não demonstrou possuir em nenhuma das Requisições efetuadas pela fiscalização.

Por fim, em relação à equidade na execução de todas essas políticas, a fiscalização conclui que essa preocupação tem sido incluída com mais assertividade no desenho das políticas da SEDUC apenas nos anos mais recentes, tendo a Pasta tradicionalmente se preocupado mais com a igualdade formal do que com a igualdade material preconizada pelo conceito de equidade. O risco mais elevado para a equidade da rede apurado por esta fiscalização reside na expansão do PEI até sua universalização, que não conta com um planejamento adequado para os próximos anos. Assim, o risco associado é o estabelecimento de uma nova grande desigualdade na rede estadual, com parte do alunado tendo acesso a uma proposta pedagógica de educação integral, e outra parte sem acesso a essas oportunidades.

PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, os autos são submetidos à consideração superior, s.m.j., com as seguintes propostas de encaminhamento à Secretaria Estadual da Educação:

1) Conscientize as equipes gestoras das escolas quanto à importância do Método de Melhoria de Resultados enquanto planejamento pedagógico voltado a resultados, garantindo sua motivação em participar das formações em Trabalho Pedagógico Coletivo e na elaboração dos planos conforme os manuais;

2) Elabore e apresente um planejamento viável para a universalização do PEI, com o detalhamento de prazos, recursos necessários e etapas de implementação, incluindo projeções regionalizadas de demanda e considerações sobre as inter-relações com as redes municipais de ensino;

3) Estruture acompanhamento periódico dos impactos da extinção da Gratificação de Dedicação Plena e Integral e sua substituição pela Gratificação de Dedicação Exclusiva sobre a rotatividade do corpo docente no Programa de Ensino Integral;

4) Aprimore os sistemas de dados sobre a disponibilidade de docentes, de forma a produzir informações gerenciais centralizadas sobre contratações efetuadas pelas unidades escolares e Diretorias de Ensino, permitindo a apuração precisa das situações de não atendimento aos alunos da rede;

5) Estruture acompanhamento periódico sobre impactos da Lei Complementar nº 1.374, de 30 de março de 2022, sobre a rotatividade e o absenteísmo de docentes na rede estadual;

6) Inclua a dimensão da convivência explicitamente no Guia de Elaboração do MMR/Gestão Integrada, garantindo a elaboração dos planos de melhoria de convivência individuais para cada escola;

7) Assegure um preenchimento homogêneo da Plataforma Conviva pela rede escolar estadual, garantindo a produção de indicadores de convivência para o suporte às políticas de melhoria do clima escolar ao nível do órgão central, das Diretorias de Ensino e das escolas;

8) Assegure o funcionamento adequado do Programa Conviva, em especial a alocação suficiente de Professores Orientadores de Convivência;

9) Estude mecanismos contratuais para reduzir descontinuidades na prestação dos serviços de psicologia escolar no âmbito do programa Psicólogos da Educação;

10) Identifique patologias construtivas em prédios escolares que estejam ocasionando despesas recorrentes com manutenção, em especial com recursos do PDDE Paulista, e elabore um plano para suas correções;

11) Identifique restrições de infraestrutura para o funcionamento de espaços pedagógicos necessários, como salas de aulas e laboratórios, e elabore um plano para sua correção;

12) Generalize, quando indisponível a universalização imediata, o uso de indicadores de vulnerabilidade (socioeconômica ou outras) para orientar a priorização da distribuição de recursos na rede estadual de ensino, em especial na distribuição de recursos para obras e reformas;

13) Proveja formação adequada e específica para todos os profissionais que passem a desempenhar a função de Diretor de Escola.

DCG-4, 19 de abril de 2022.

APÊNDICE

CORRELAÇÃO DOS ACHADOS DE FISCALIZAÇÃO COM OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Achados de Auditoria	Propostas de Encaminhamento da Equipe de Fiscalização	Objetivo ODS Correspondente	Meta ODS Correspondente
Escolas ineficazes são menos criteriosas na elaboração do planejamento pedagógico referente ao Método de Melhoria de Resultados	1) Conscientize as equipes gestoras das escolas quanto à importância do Método de Melhoria de Resultados enquanto planejamento pedagógico voltado a resultados, garantindo sua motivação em participar das formações em Trabalho Pedagógico Coletivo e na elaboração dos planos conforme os manuais;	4 – Educação de Qualidade	4.1 - Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário gratuito, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes
Escolas regulares possuem menor probabilidade de serem eficazes do que as escolas do Programa de Ensino Integral	2) Elabore e apresente um planejamento viável para a universalização do PEI, com o detalhamento de prazos, recursos necessários e etapas de implementação, incluindo projeções regionalizadas de demanda e considerações sobre as inter-relações com as redes municipais de ensino; 3) Estruture acompanhamento periódico dos impactos da extinção da Gratificação de Dedicação Plena e Integral e sua substituição pela Gratificação de Dedicação Exclusiva sobre a rotatividade do corpo docente no Programa de Ensino Integral;	4 – Educação de Qualidade	4.1 - Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário gratuito, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes
O Programa de Ensino Integral não conta com um planejamento adequado para a continuidade de sua expansão		4 – Educação de Qualidade	4.1 - Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário gratuito, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes

Achados de Auditoria	Propostas de Encaminhamento da Equipe de Fiscalização	Objetivo ODS Correspondente	Meta ODS Correspondente
A indisponibilidade de professores prejudica a execução de políticas de promoção da eficácia escolar	4) Aprimore os sistemas de dados sobre a disponibilidade de docentes, de forma a produzir informações gerenciais centralizadas sobre contratações efetuadas pelas unidades escolares e Diretorias de Ensino, permitindo a apuração precisa das situações de não atendimento aos alunos da rede 5) Estruture acompanhamento periódico sobre impactos da Lei Complementar nº 1.374, de 30 de março de 2022, sobre a rotatividade e o absenteísmo de docentes na rede estadual;	4 – Educação de Qualidade	4.1 - Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário gratuito, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes
Escolas ineficazes possuem mais conflitos entre alunos e entre alunos e funcionários, além de maior exposição ao tráfico e consumo de drogas	6) Inclua a dimensão da convivência explicitamente no Guia de Elaboração do MMR/Gestão Integrada, garantindo a elaboração dos planos de melhoria de convivência individuais para cada escola; 7) Assegure um preenchimento homogêneo da Plataforma Conviva pela rede escolar estadual, garantindo a produção de indicadores de convivência para o suporte às políticas de melhoria do clima escolar ao nível do órgão central, das Diretorias de Ensino e das escolas;	4 – Educação de Qualidade	4.1 - Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário gratuito, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes
O Programa CONVIVA carece de servidores para atuação	8) Assegure o funcionamento adequado do Programa Conviva, em especial a alocação suficiente de Professores Orientadores de Convivência;	4 – Educação de Qualidade	4.1 - Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário gratuito, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes

Achados de Auditoria	Propostas de Encaminhamento da Equipe de Fiscalização	Objetivo ODS Correspondente	Meta ODS Correspondente
Psicólogos da Educação possui ainda baixa adesão da rede	9) Estude mecanismos contratuais para reduzir descontinuidades na prestação dos serviços de psicologia escolar no âmbito do programa Psicólogos da Educação;	4 – Educação de Qualidade	4.1 - Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário gratuito, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes
Escolas ineficazes recebem menos investimento em obras e reformas executadas de forma centralizada	10) Identifique patologias construtivas em prédios escolares que estejam ocasionando despesas recorrentes com manutenção, em especial com recursos do PDDE Paulista, e elabore um plano para suas correções; 11) Identifique restrições de infraestrutura para o funcionamento de espaços pedagógicos necessários, como salas de aulas e laboratórios, e elabore um plano para sua correção;	4 – Educação de Qualidade	4.a - Construir e melhorar instalações físicas para educação, apropriadas para crianças e sensíveis às deficiências e ao gênero, e que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros e não violentos, inclusivos e eficazes para todos
Apesar do PDDE Paulista contribuir para a manutenção tempestiva das escolas, as entrevistas sugerem que persistem problemas na infraestrutura física nas escolas		4 – Educação de Qualidade	
Escolas que atendem a alunos mais vulneráveis recebem menos investimento para obras e reformas executadas de forma centralizada	12) Generalize, quando indisponível a universalização imediata, o uso de indicadores de vulnerabilidade (socioeconômica ou outras) para orientar a priorização da distribuição de recursos na rede estadual de ensino, em especial na distribuição de recursos para obras e reformas;	4 – Educação de Qualidade	4.a - Construir e melhorar instalações físicas para educação, apropriadas para crianças e sensíveis às deficiências e ao gênero, e que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros e não violentos, inclusivos e eficazes para todos
A maior parte dos Diretores de Escola em exercício não teve acesso a formação específica para exercer suas funções	13) Proveja formação adequada e específica para todos os profissionais que passem a desempenhar a função de Diretor de Escola.	4 – Educação de Qualidade	4.1 - Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário gratuito, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes

REFERÊNCIAS

Alves, Maria Teresa Gonzaga e Creso, Franco. 2008. A pesquisa em eficácia escolar no Brasil: evidências sobre o efeito das escolas e fatores associados à eficácia escolar. [A. do livro] Nigel Brooke e José Francisco (Orgs.) Soares. *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias.* Belo Horizonte : UFMG, 2008, p. 482.

BRASIL. 2021. *Parecer CNE/CP nº 21/2021 - Base Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar (BNC-Diretor Escolar).* Brasília : MEC, 2021.

Brooke, Nigel, Soares, José Francisco e (Orgs.). 2008. *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias.* [trad.] Cleusa Aguiar Brooke, Viamundi Idiomas e Traduções e Rômulo Monte-Alto. Belo Horizonte : UFMG, 2008. p. 552. 978-85-7041-652-0.

Calderón, Adolfo Ignacio e Oliveira Jr., Rafael Gabriel. 2012. Sistema de Avaliação e Rendimento Escolar do Estado de São Paulo: uma abordagem na linha do tempo. *III Congresso Iberamericano de Política e Administração da Educação.* 2012, p. 17.

Fundação Carlos Chagas e Todos pela Educação. 2017. *Formação Continuada de Professores: contribuições da literatura baseada em evidências.* s.l. : FCC, 2017.

Fundação Lemann e Itaú BBA. 2012. *Excelência com Equidade: as lições de escolas que oferecem um ensino de qualidade aos alunos com baixo nível socioeconômico.* São Paulo : Fundação Lemann, Itaú BBA, 2012.

Gremaud, Amaury Patrick, Felício, Fabiana de e Biondi, Roberta Loboda. 2007. Indicador de efeito escola : uma metodologia para a identificação dos sucessos escolares a partir dos dados da Prova Brasil. *Série Documental. Textos para Discussão.* Brasília : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

Instituto Rui Barbosa, Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (Iede). 2020. *Educação que faz a diferença: boas práticas no ensino fundamental.* 2020.

Instituto Rui Barbosa; Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (Iede). 2020. *Educação que faz a diferença: boas práticas no ensino fundamental.* 2020.

Karino, Camila Akemi e Laros, Jacob Arie. 2017. Estudos Brasileiros Sobre Eficácia Escolar: Uma Revisão de Literatura. , 1(1), 32. *Examen: Política, Gestão E Avaliação Da Educação.* 1, 2017, Vol. 1, pp. 95-126.

Moro, Adriano, Vinha, Telma Pileggi e Morais, Alessandra de. 2019. Avaliação do clima escolar: construção e validação de instrumentos de medida. *Cadernos de Pesquisa*. 172, 2019, Vol. 49, pp. 312-334.

Murillo, Francisco Javier. 2008. Um panorama da pesquisa ibero-americana sobre a edficácia escolar. [A. do livro] Nigel Brooke e José Francisco Soares. *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias.* Belo Horizonte : UFMG, 2008, p. 552.

OCDE. 2021. *A educação no Brasil: uma perspectiva internacional.* [trad.] Todos pela Educação. 2021.

—. 2018. *Equity in Education: Breaking down barriers to social mobility.* Paris : OECD Publishing, 2018.

Oshiro, Cláudia Hiromi e Scorzafave, Luiz Guilherme. 2011. Efeito do pagamento de bônus aos professores sobre a proficiência escolar o Estado de São Paulo. Foz do Iguaçu, São Paulo : Encontro Nacional de Economia, 2011. 39º Encontro Nacional de Economia.

Reynolds, David e Teddlie, Charles. 2008. The international handbook of school effectiveness research. [A. do livro] Nigel Brooke e José Francisco Soares. *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias.* Belo Horizonte : UFMG, 2008.

Sammons, Pam. 2008. School Effectiveness: coming of age in the twenty-first century. [A. do livro] Nigel Brroke e José Francisco Soares. *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias.* Belo Horizonte : UFMG, 2008.

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. 2021. *Currículo em Ação: Modelo pedagógico e de gestão do Programa de Ensino Integral - Caderno do Gestor.* São Paulo : s.n., 2021.

Todos pela Educação. 2021. *2º Relatório Anual de acompanhamento do Educação Já!* s.l. : Todos pela Educação, 2021.

Vinha, Telma Pileggi, Morais, Alessandra de e Moro, Adriano. 2017. *Manual de orientação para a aplicação dos questionários que avaliam o clima escolar.* Campinas : FE/UNICAMP, 2017. 978-85-7713-222-5.

LISTA DE ANEXOS

ANEXO A – Metodologia de cálculo do indicador de efeito escola

ANEXO B – Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 80/2021

ANEXO C – Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 83/2021

ANEXO D – Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 02/2022

ANEXO E – Esclarecimentos adicionais às Requisições de Documentos e Informações DCG-4 nº 83/2021 e nº 02/2022

ANEXO F - Análise univariada de variáveis escolares x IEE