

RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA

1. ORDEM DE SERVIÇO

2021/01225

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Plano Municipal de Educação – PME.

2.2. Objetivo

Avaliar a execução de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação, nos termos da Portaria SME nº 7.972/2016.

2.3. Área auditada

Secretaria Municipal de Educação - SME.

2.4. Período de realização

De 24.03 a 16.04.2021 e de 10.05 a 05.07.2021

2.5. Período de abrangência

De 13.12.2016 a 30.06.2021

2.6. Equipe técnica

Adriano Alves Doto

Registro TC nº 20.244

2.7. Procedimentos

- ✓ Verificar se a previsão normativa de divulgação dos dados coletados e se os prazos para publicação dos relatórios, anais e sínteses foram atendidos.
- ✓ Certificar a ocorrência das avaliações externas, da Conferência Municipal de Educação prevista para 2019 e a analisar a trajetória do ciclo de avaliação do PME.
- ✓ Identificar elementos que comprovem eventuais definições de prioridades para o efetivo alcance das diretrizes, metas e estratégias do PME.

2.8. Siglas

CIEDU	Centro de Informações Educacionais
CME	Conselho Municipal de Educação
CMSP	Câmara Municipal de São Paulo
COPLAN	Coordenadoria de Planejamento e Orçamento
DIE	Divisão de Informações Educacionais
DRE	Diretoria Regional de Educação
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FME	Fórum Municipal de Educação
MOVA	Movimentos de Alfabetização de Jovens e Adultos
PME	Plano Municipal de Educação da Cidade de São Paulo
PMSP	Prefeitura Municipal de São Paulo
SME	Secretaria Municipal de Educação

3. RESULTADO

3.1. Introdução

Trata-se de Auditoria Programada cujo objetivo é analisar a execução da sistemática de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação da

Cidade de São Paulo atualmente em vigor (2015-2027)¹, nos termos da Portaria SME nº 7.972/2016.

O Plano Municipal de Educação da Cidade de São Paulo (PME) – instituído pela LM nº 16.271/2015 – consiste em programa de planejamento decenal, elaborado de maneira participativa e voltado a garantir à população, de forma ordenada e eficiente, serviços educacionais de qualidade, por meio da definição de diretrizes, metas e estratégias que norteiem as políticas públicas na área da Educação, e que devem ser cumpridas durante a vigência do Plano.

Em outras palavras, o PME pode ser entendido como um compromisso firmado entre a Administração Pública e a sociedade acerca de diversas ações a serem realizadas na área da Educação ao longo de dez anos. Além disso, programa dessa natureza fornece diversos parâmetros passíveis de monitoramento pelos órgãos de controle interno e externo, além de propiciar vasto material para a atuação do controle social.

E foi exatamente com a finalidade de dotar a implementação e execução do PME de mais assertividade que se estabeleceu, por meio da Portaria nº 7.972/2016, a sistemática de monitoramento e avaliação das diretrizes, metas e estratégias do PME e criada a Comissão de Monitoramento e Avaliação.

3.1.1. Estrutura do Plano Municipal de Educação – PME

O PME 2015-2027 está estruturado sobre diretrizes, metas e estratégias para a assunção dessas metas ao longo de sua vigência. Há catorze diretrizes no plano, destinadas a orientar o Poder Executivo do Município no planejamento de seu sistema de educação, quais sejam:

¹ A Lei Municipal nº 17.437/2020 – que estabeleceu medidas para a organização das unidades educacionais no Município de São Paulo e autorizou o Poder Executivo a instituir medidas pedagógicas excepcionais –, alterou o art. 6º da Lei Municipal nº 16.271, prorrogando o prazo das metas do Plano Municipal de Educação por dois anos.

- ✓ superação do analfabetismo
- ✓ universalização do atendimento escolar
- ✓ superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação
- ✓ melhoria da qualidade de ensino
- ✓ promoção da educação integral em tempo integral
- ✓ formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade
- ✓ promoção da educação em direitos humanos
- ✓ promoção humanística, cultural, científica e tecnológica do Município
- ✓ valorização dos profissionais de educação
- ✓ difusão dos princípios da equidade, da dignidade da pessoa humana e do combate a qualquer forma de violência
- ✓ autonomia da escola
- ✓ fortalecimento da gestão democrática da educação e dos princípios que a fundamentam
- ✓ promoção da educação em sustentabilidade socioambiental
- ✓ desenvolvimento de políticas educacionais voltadas à superação da exclusão, da evasão e da repetência escolares, articulando os ciclos e as etapas de aprendizagem, visando à continuidade do processo educativo e considerando o respeito às diferenças e desigualdades entre os educandos.

Já as treze metas do PME, estabelecidas em consonância com as diretrizes do Plano, são:

1) Ampliar o investimento público em educação, aplicando no mínimo 33% (trinta e três por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de

transferências, em manutenção e desenvolvimento do ensino e em educação inclusiva.

2) Assegurar uma relação educando por docente no sistema municipal de ensino que fortaleça a qualidade social da educação e as condições de trabalho dos profissionais da educação, na seguinte proporção:

- ✓ Berçário I: 7 crianças e 1 educador
- ✓ Berçário II: 9 crianças e 1 educador
- ✓ Mini-Grupo I: 12 crianças e 1 educador
- ✓ Mini-Grupo II: 25 crianças e 1 educador
- ✓ Infantil I: 25 crianças e 1 educador
- ✓ Infantil II: 25 crianças e 1 educador
- ✓ Ciclo de Alfabetização: 26 educandos e 1 educador
- ✓ Ciclo Intermediário: 28 educandos e 1 educador
- ✓ Ciclo Autoral: 30 educandos e 1 educador
- ✓ EJA I: 25 educandos e 1 educador
- ✓ EJA II: 30 educandos e 1 educador
- ✓ MOVA: 20 educandos e 1 educador

3) Fomentar a qualidade da Educação Básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem.

4) Valorizar o profissional do magistério público da educação básica, em especial da rede municipal de ensino, aproximando gradativamente seu rendimento médio até a equiparação ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente até o sexto ano de vigência deste PME e garantir uma política de formação continuada.

5) Universalizar, até 2016, a Educação Infantil para as crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos de idade e assegurar, durante a vigência do Plano, atendimento para 75% das crianças de zero a 3 anos e 11 meses ou 100% da demanda registrada, o que for maior.

6) Universalizar o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos público e gratuito com qualidade socialmente referenciada para a demanda de 6 (seis) a 14 (catorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos educandos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência do Plano.

7) Estimular a universalização, até 2016, do atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste Plano, a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85% (oitenta e cinco por cento).

8) Universalizar, para a população com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à Educação Básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados, até o final de vigência deste Plano.

9) Oferecer educação integral 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 educandos da Educação Básica até o final da vigência deste Plano.

10) Superar, na vigência deste PME, o analfabetismo absoluto na população com 15 (quinze) anos ou mais e ampliar a escolaridade média da população.

11) Estimular, em regime de colaboração com o Estado de São Paulo e a União, a expansão das instituições de educação superior públicas em todas as regiões do Município de São Paulo e em consonância com as necessidades econômicas, sociais e culturais.

12) Assegurar condições, no prazo de um ano, para a efetivação da gestão democrática da educação, prevendo recursos financeiros e apoio técnico e aprimorar mecanismos efetivos de controle social e acompanhamento das políticas educacionais no Município de São Paulo.

13) Elaborar Planos Regionais de Educação, no prazo de dois anos, que deverão observar as metas e estratégias do Plano Municipal de Educação e diretrizes de SME, além de adequar as suas metas e estratégias específicas às particularidades de cada região, visando reduzir as desigualdades e promover a melhoria na qualidade de atendimento à população em especial nas áreas mais desfavorecidas.

Por fim, o PME elenca 146 estratégias para a assunção das treze metas estabelecidas, completando o sistema normativo consubstanciado na LM nº 16.271/15, voltado a universalizar o direito à educação de qualidade.

3.2. Sistemática de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação (Portaria SME nº 7.972/2016)

Como é possível depreender da leitura do item 3.1.1 deste relatório, o PME está estruturado como autêntico sistema, em que suas engrenagens (diretrizes, metas e estratégia para assunção das metas) se inter-relacionam de modo estreito, formando uma rede de prescrições dirigidas ao aprimoramento da educação no Município de São Paulo.

De fato, em virtude da relevância, da complexidade e dos desafios para implementação do PME, próprios de normas dessa natureza, foram publicados, em dezembro de 2016, dois instrumentos voltados a guarnecer os processos de monitoramento e avaliação da execução do plano, a saber:

- Linha de Base, documento elaborado com o objetivo de fomentar a reflexão acerca de indicadores que permitem o acompanhamento adequado das metas estabelecidas no PME e de divulgar o conjunto de ações em andamento pela Secretaria Municipal de Educação (SME) para o cumprimento das estratégias (peça 4); e
- Portaria SME nº 7.972/2016, que publicizou a sistemática de monitoramento e avaliação das diretrizes, metas e estratégias do PME e criou a Comissão de Monitoramento e Avaliação, e que serve como parâmetro para a presente

auditoria.

3.2.1. Monitoramento

3.2.1.1. Coleta de dados e Linha de Base

Os arts. 2º a 4º da Portaria SME nº 7.972/2016, que inauguram a seção da norma relativa a monitoramento das diretrizes, metas e estratégias do PME (quanto às diretrizes, o monitoramento se dá de forma derivada, como consignado no art. 5º), estabelecem que esta atividade consiste na coleta de:

I – indicadores estabelecidos na Linha de Base; e

II – ações da SME que se relacionem ao cumprimento das diretrizes, metas e estratégias previstas.

A norma prescreve, também, periodicidade anual dessa coleta – que deve ocorrer em duas etapas, sendo a primeira nos meses de janeiro e fevereiro de cada ano (dados do ano anterior) e a segunda no mês de julho (indicadores que têm como base os dados do Censo Escolar e outros eventualmente não disponíveis ou não consolidados na primeira etapa) –, fornece os elementos básicos de organização dos dados coletados (meta monitorada, indicador, valor ou situação do indicador em 31/12, síntese das ações para cumprimento da meta no ano anterior e ações propostas para o ano em vigência) e atribui competência pela coordenação dos processos anuais de monitoramento e análise dos dados a duas áreas específicas da SME (Coordenadoria de Planejamento e Orçamento – COPLAN e ao Centro de Informações Educacionais – CIEDU²) – em colaboração com as demais Coordenadorias e com as Diretorias Regionais de Educação – DREs (arts. 3º, 4º e 6º).

A Portaria estabelece, também, que os resultados do monitoramento devem ser considerados, tanto na formulação e implementação do planejamento anual de

² Atualmente esta área é denominada Divisão de Informações Educacionais – DIE.

programas, projetos e atividades da SME, quanto nas etapas de avaliação do PME, e prevê a elaboração, até o primeiro semestre de 2017, de notas técnicas definidoras de mecanismos próprios – ou voltadas a esclarecer o conteúdo – de monitoramento daquelas estratégias do Plano não passíveis (por sua natureza) de indicadores mensuráveis (arts. 8º a 10).

Constatou-se, com base nos processos SEI 6016.2021/0031918-4 e 6016.2020/0109171-1 e no fluxo de informações ocorrido durante a execução deste procedimento de fiscalização, correspondência entre as unidades identificadas no art. 6º da Portaria nº 7.972/2016 e as áreas da SME que têm coordenado os processos anuais de levantamento e consolidação de dados (independentemente de eventuais alterações na nomenclatura de coordenadorias e departamentos empreendidas desde a publicação da norma), bem como correlação entre os dados coletados e organizados pela SME e a Linha de Base e estrutura dos indicadores prescritos na Portaria.

Deve-se salientar, contudo, que, dado o período de realização deste acompanhamento, não é possível concluir acerca da tempestividade do processo de coleta de dados referente a todas as etapas de monitoramento entre o início de vigência do Plano e o monitoramento atinente ao ano de 2019. Entretanto, quanto à coleta de dados relativos a 2020, verificou-se não haver, até o encerramento deste procedimento de fiscalização, qualquer dado (ou registro de excepcionalidade que tenha impossibilitado a coleta de indicadores no período) nos processos analisados, configurando infringência ao art. 3º da Portaria nº 7.972/2016.

Ademais, a escassez de desagregação dos dados constantes dos processos analisados e de elaboração de novos indicadores atrelados à meta 13 do PME³ e

³ O único indicador existente atualmente atrelado à meta 13 registra e comprova a finalização de Planos Regionais de Educação elaborados por todas as DREs do Município. Entretanto, o mero atendimento formal desta etapa não basta, sobretudo quando evocadas as diretrizes que também compõem o PME. A própria meta em comento prescreve que os Planos Regionais elaborados

a inexistência, nos processos analisados, de notas técnicas, nos termos dos arts. 9º e 10 da Portaria, ou de registros (atas de reunião, *e-mails* e documentos) comprovando que os resultados do monitoramento do PME têm sido efetivamente considerados no planejamento das atividades da SME, nos termos do art. 8º, embora não caracterizem, necessariamente, irregularidade, configuram ponto de risco relevante a ser considerado na programação de auditorias vindouras voltadas ao acompanhamento das diretrizes, metas e estratégias do PME.

3.2.1.2. Divulgação dos dados coletados e dos resultados do monitoramento

Os arts. 4º, § 2º, e 7º da Portaria SME nº 7.972/2016 tratam da divulgação dos dados coletados, bem como dos resultados do monitoramento, ficando consignado que tais resultados devem ser apresentados aos órgãos e instâncias de controle social, em especial às instâncias responsáveis pelo monitoramento e avaliação do PME identificadas no art. 1º da Portaria supramencionada (além da própria SME, a Comissão Permanente de Educação, Cultura e Esportes da Câmara Municipal de São Paulo, o Conselho Municipal de Educação – CME e o Fórum Municipal de Educação – FME), e divulgados conforme estabelecido na Portaria SME nº 7.720/2016, que instituiu a Política de Transparência Ativa e Dados Abertos da SME e o Plano Anual de Transparência Ativa e Dados Abertos.

O Plano Anual previsto na Portaria nº 7.720/2016, e divulgado em abril de 2017 (peça 5), exibiu, dentre outros elementos, estrutura de apresentação dos dados segregada em cinco eixos, contemplando inclusive a prescrição das ações necessárias para tratamento e abertura dos dados. O *Eixo 4* do documento – *Qualidade da Educação* – trouxe como primeiro tema o PME, indicando as seguintes ações:

devem observar as metas e estratégias do PME e diretrizes de SME e adequá-las às particularidades de cada região; contudo, não há evidências de que tais Planos passaram por qualquer análise sob esta ótica, ou de que foram desenvolvidos novos indicadores para aferir a efetiva implementação destes documentos, fato que fragiliza a garantia, insculpida na própria meta 13, de induzimento, por meio do PME, de redução das desigualdades e promoção da melhoria na qualidade de atendimento à população, em especial nas áreas mais desfavorecidas.

- ✓ construção de um painel de monitoramento que demonstre a situação das metas do PME, com disponibilização de dados em formato aberto, com indicadores importantes para o PME
 - taxa de frequência líquida de crianças de 6 a 14
 - taxa de movimento rendimento do ensino fundamental e médio
 - taxa de distorção idade série do ensino fundamental e do médio
 - taxa de atendimento da população de 15 a 17 anos
 - taxa de escolarização líquida de adolescentes de 15 a 17 anos no ensino médio
 - taxa de analfabetismo das pessoas com 15 anos ou mais
 - taxa de matrícula no Ensino Superior público em relação à população residente no município
 - percentual de pessoas com 25 ou mais com ensino superior completo
 - percentual de estudantes de 18 a 24 anos no ensino superior;
- ✓ publicação de relatórios de monitoramento anuais, de acordo com o estabelecido na Portaria nº 7.972/2016; e
- ✓ divulgação dos Planos Regionais a serem elaborados ao longo de 2017.

Também no Plano Anual, mais precisamente na seção *Qualidade dos Dados*, foi informado que os dados, dispostos conforme estrutura acima transcrita, seriam publicados no Portal de Dados Abertos da Prefeitura Municipal de São Paulo – PMSP (<http://dados.prefeitura.sp.gov.br>) e no Portal da SME (<http://educacao.prefeitura.sp.gov.br>).

Assim, com base em consulta às páginas na internet acima mencionadas, bem como em exame do conteúdo constante da primeira delas (não foram encontrados dados resultantes da coleta no âmbito do PME, no formato dado pela Portaria nº 7.720/2016, no portal da SME), observou-se que ainda não constava do portal, até o encerramento desta auditoria, painel de monitoramento com a situação das

metas do PME – embora tenha sido encontrado controle nos moldes de painel, em planilha Excel, nos processos analisados e já mencionados neste relatório –, e que os dados em formato aberto disponíveis não trazem todos os indicadores discriminados no Plano Anual de Transparência Ativa e Dados Abertos (taxa de frequência líquida de crianças de 6 a 14 e percentual de pessoas com 25 ou mais com ensino superior completo são exemplos das ausências constatadas).

Com relação à apresentação dos resultados do monitoramento aos órgãos e instâncias de controle social, consta do processo SEI nº 6016.2020/0109171-1 documento datado do fim de janeiro do ano corrente encaminhando a planilha de controle do PME (chamada na mensagem supramencionada de Relatório de Monitoramento do Plano Municipal de Educação – PME) referente aos anos de 2016 a 2019 para “apresentação, análise e validação junto à Comissão, para posterior publicação do mesmo no Portal da SME” (peça 6).

Esse documento indica uma evolução no processo de monitoramento do PME, dado não haver evidências de que dados tenham sido apresentados a instâncias de controle social até então, situação que contrariava o disposto no art. 7º da Portaria.

Já com relação à publicação dos resultados do monitoramento, não obstante o teor do documento já citado, não foram encontradas evidências de que ações prescritas no encaminhamento tenham sido tomadas até o fechamento deste trabalho – exceção feita à meta 1 (que, indiretamente, apresenta algum grau de publicização no momento em que os *Demonstrativos das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE* são publicados no Diário Oficial do Município) e à meta 13, porquanto os Planos Regionais de Educação das trezes DREs do município, elaborados em parceria com o FME, estão disponíveis na página da SME na internet (<https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/noticias/conheca-os-planos-regionais-de-educacao/>) e passaram por ampla divulgação, tendo havido, inclusive, cerimônia de lançamento realizada em 05.06.2019 na Câmara Municipal de São Paulo (CMSP).

Por todo o exposto, pode-se afirmar que, apesar dos recentes esforços voltados à divulgação dos dados coletados e dos resultados do monitoramento do PME, após mais de quatro anos de vigência da Portaria nº 7.972/2016, os comandos contidos em seus arts. 4º, § 2º, e 7º ainda não foram atendidos.

Feitos os apontamentos atinentes à seção da Portaria que trata do monitoramento das metas e estratégias do PME, pode-se passar, a seguir, à análise do ciclo de avaliação do PME, seção II da norma em tela.

3.2.2. Ciclo de avaliação

Os arts. 11 a 17 da Portaria SME nº 7.972/2016 tratam do ciclo de avaliação – processo voltado ao aperfeiçoamento da implementação do PME por meio da indicação de prioridades e desafios para o efetivo alcance das diretrizes, metas e estratégias do Plano –, no qual deve ser considerada a busca da superação das desigualdades regionais, a partir de dados desagregados por Diretoria Regional de Educação (DRE), Subprefeitura ou Distrito (arts. 11 e 12).

O ciclo de avaliação parte de relatórios de monitoramento do PME, relatórios das avaliações externas e anais do CME, ficando consignada a ocorrência de ao menos duas avaliações externas ao longo da vigência do Plano destinadas a subsidiar as duas Conferências Municipais de Educação, com realização originalmente prevista para 2019 e 2023⁴, e cujo objetivo é avaliar e monitorar, de forma participativa, a execução do PME (arts. 13 a 15).

Em que pese a alteração da LM nº 16.271/2020, que passou a determinar que a primeira Conferência Municipal de Educação só ocorreria a partir de 2021, após minuciosa análise do impacto do estado de pandemia na educação da cidade, cabe ponderar que até o advento da LM nº 17.437/2020, em agosto de 2020, a previsão

⁴ Art. 15 da Portaria SME nº 7.972/2016:

Art. 15 - Ao longo da vigência do PME, deverão ser realizadas duas Conferências Municipais de Educação previstas para os anos de 2019 e 2023, com objetivo de avaliar e monitorar, de forma participativa, a execução do PME.

era de que a primeira Conferência fosse realizada em 2019, não havendo como atrelar a ausência desse evento ao contexto de pandemia vivido a partir de fevereiro de 2020. Assim, a análise relatada recai, primeiramente, sobre os trabalhos atinentes ao ciclo de avaliação realizados desde o início da vigência do PME até 2019, ano em que sequer se imaginava a chegada da pandemia.

Desse modo, vale informar que o produto do ciclo de avaliação consiste em documento-síntese dos relatórios supramencionados, contendo recomendações para o aperfeiçoamento da implementação do PME e efetivo alcance de suas diretrizes, metas e estratégias, sendo que todos os documentos previstos nesse processo de avaliação (relatórios de monitoramento do PME, relatórios das avaliações externas, anais das Conferências Municipais de Educação e o próprio relatório-síntese e recomendações) devem constar dos portais eletrônicos das instâncias responsáveis pelo monitoramento e avaliação do PME (SME, Comissão Permanente de Educação, Cultura e Esportes da CMSP, CME e FME), respeitados os prazos esquematizados no quadro abaixo (arts. 16, 17 e 20):

Quadro 1 – Documentos elaborados no âmbito do ciclo de avaliação do PME.

Documento	Período de elaboração
Relatórios de monitoramento	mês de agosto do ano subsequente ao monitorado
Relatório da avaliação externa	1 (um) mês após o término da avaliação externa do PME
Anais da Conferência Municipal de Educação	2 (dois) meses após sua realização
Síntese do ciclo de avaliação e recomendações	6(seis) meses após a realização da Conferência Municipal de Educação

Fonte: art. 20 da Portaria SME nº 7.972/2016.

A partir da análise dos processos SEI nºs 6016.2021/0031918-4 e 6016.2020/0109171-1, de pesquisa nos portais das instâncias responsáveis pela sistemática de monitoramento e avaliação do PME na internet e de contato com a Coordenadoria de Planejamento e Orçamento da SME, órgão responsável pelo registro e arquivamento das ações e documentos referentes ao monitoramento e

avaliação do PME (art. 20, parágrafo único da Portaria nº 7.972/2016), constatou-se que, não obstante o esforço inquestionável para a elaboração do Plano, o processo de aperfeiçoamento da implementação do PME ainda é incipiente, não reunindo, até o momento, elementos que permitam formar diagnóstico que contribua para o efetivo alcance das diretrizes, metas e estratégias do Plano.

Exceção feita à etapa municipal da 3ª edição da Conferência Nacional de Educação (CONAE) – evento de caráter propositivo, realizado em 30.05.2017, amplamente divulgado e que contou com a participação de representantes de segmentos educacionais, sociais e do Poder Público –, não se têm evidências acerca do cumprimento de outras etapas relevantes do cronograma do ciclo de monitoramento (v. pág. 11 da peça 4), tais como a publicação dos relatórios de monitoramento e de relatórios da avaliação externa e a realização da Conferência Municipal de Educação, prevista para o ano de 2019, da qual derivariam dois outros importantes documentos (anais da Conferência Municipal de Educação e síntese do ciclo de avaliação e recomendações).

Assim, a ausência dos relatórios anuais de monitoramento e a não realização da Conferência Municipal de Educação supracitada (que acaba por prejudicar as avaliações externas, que deveriam ocorrer ao menos duas vezes ao longo da vigência do Plano para subsidiar as mencionadas Conferências⁵, e inviabilizar a elaboração do documento-síntese com recomendações para o aperfeiçoamento da implementação do PME e efetivo alcance de suas diretrizes, metas e estratégias), têm prejudicado o adequado andamento do ciclo de avaliação, inclusive no que concerne à publicização dos documentos, nos termos dos arts. 14 a 17 da norma, sobretudo quando se observa que, tivesse se desenvolvido o ciclo de avaliação satisfatoriamente, culminando na realização da Conferência Municipal de 2019, ter-

⁵ Vale reiterar que a LM 17.437/2020, que prorrogou a vigência do PME por dois anos e alterou previsão da realização de Conferências Municipais para a partir de 2021, não descaracteriza os problemas detectados no ciclo de avaliação que redundaram na não realização da Conferência Municipal inicialmente programada para 2019 (a nova previsão é de que a primeira Conferência seja realizada após sete anos de vigência do Plano).

se-iam parâmetros mais precisos para comparação entre os cenários pré e pós pandemia. Agora, ou se terá um clico de avaliação de sete anos, ou o primeiro ciclo recairá sobre o período pós-pandemia.

Portanto, com base na situação relatada, pode-se concluir que a não realização da Conferência Municipal programada para 2019 influenciou decisivamente o andamento do ciclo de monitoramento e avaliação do PME, constituindo questão prejudicial à elaboração de diversos documentos. Ademais, a ausência dos relatórios de monitoramento – constatada tanto nos processos SEI, quanto nos portais das instâncias responsáveis pela sistemática de monitoramento e avaliação do PME – configura infração ao art. 20, inc. I, da Portaria nº 7.972/2016.

3.2.3. Comissão de Monitoramento e Avaliação do PME

Os arts. 18 e 19, que integram a seção III da Portaria SME nº 7.972/2016, tratam da composição e das atribuições da Comissão de Monitoramento e Avaliação do PME.

Segundo a norma essa Comissão deve ser composta por dois representantes de cada uma das instâncias responsáveis pelo monitoramento e avaliação do PME (SME, Comissão Permanente de Educação, Cultura e Esportes da CMSP, CME e FME) e tem como atribuições:

- garantir que o processo de monitoramento contínuo e avaliação periódica ocorra e propor ações para o seu desencadeamento, quando for o caso;
- acompanhar as áreas da SME para que estas subsidiem com informações adequadas e fidedignas o processo de monitoramento anual previsto nesta portaria;
- propor ações de divulgação e debate sobre o monitoramento e a avaliação do PME; e
- acompanhar a compatibilização das diretrizes, metas e estratégias do PME com o ciclo de planejamento e orçamento municipal (Programa de Metas, Plano

Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual).

Para reunir elementos atinentes à atuação da Comissão, foram consultadas, além dos processos já mencionados, atas das reuniões do CME, publicações nas páginas da Comissão Permanente da CMSP e do FME na internet e as Portarias que trataram da constituição e das alterações da Comissão de Monitoramento e Avaliação do PME⁶, podendo-se certificar que a composição da Comissão prescrita pela norma vem sendo respeitada a cada Portaria expedida sobre a matéria.

Por outro lado, a própria Portaria SME nº 8.444/2018 (já revogada), que constituiu a Comissão de Monitoramento e Avaliação do PME, serve como indício da dificuldade enfrentada para a implementação da sistemática de monitoramento em conformidade com as disposições da Portaria nº 7.972/2016, uma vez que sua publicação se deu em dezembro de 2018, um ano e meio depois de expirado o prazo consignado para essa ação (v. art. 18).

Além disso, não se pode afirmar que a Comissão tenha conseguido, até o momento, exercer plenamente as atribuições delegadas a ela pela norma. A inexistência de avaliações externas do PME, a ausência de registros de propostas de ações elaboradas pela Comissão voltadas à manutenção da continuidade do monitoramento, ou de propostas não isoladas de ações de divulgação e debate sobre o monitoramento e a avaliação do PME, bem como de evidências de que a Comissão tenha acompanhado a compatibilização das diretrizes, metas e estratégias do PME com o ciclo de planejamento e orçamento municipal, corroboram essa constatação.

De fato, a partir de análises das atas de reunião, resoluções, manifestações e recomendações do CME⁷, verificou-se que, não obstante alguns temas específicos

⁶ Portarias SME nos 8.444/2018, 7.882/2019, 4.444/2020 e 14/2021.

⁷ A página do CME na internet (<https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/conselho-municipal-de-educacao/>) faz jus a menção como boa prática voltada à transparência, pois ela está sempre atualizada com farta documentação, como atas de centenas de reuniões do colegiado realizadas desde 2016, resoluções, recomendações, manifestações e pareceres expedidos pelo Conselho,

e integrantes do PME tenham sido objeto de deliberação do colegiado⁸, raras vezes foram feitas menções ao Plano, registradas ações relativas ao monitoramento de suas metas e estratégias ou caracterizadas medidas voltadas à análise da consecução das diretrizes nele inscritas.

Ademais, em consulta ao espaço destinado à Comissão de Educação, Cultura e Esportes na página da CMSP na internet, pode-se observar a desatualização das informações concernentes ao PME, dado que as notícias mais recentes referentes ao Plano (destacado no *site*) remetem a eventos ocorridos até 2014⁹, remetendo ao processo de construção do PME e elaboração da lei que o instituiu; o mesmo podendo ser afirmado sobre a página do FME na internet¹⁰.

Assim, não há evidências de que a participação do FME e o trabalho realizado pela Comissão de Educação, Cultura e Esportes da CMSP ao longo de todo o processo de elaboração do PME – de engajamento reconhecido pelos mais variados setores da comunidade – tenham se desdobrado, até o momento, em atuação no ciclo de monitoramento e avaliação do Plano, como instâncias responsáveis pela sistemática de monitoramento e avaliação das diretrizes, metas e estratégias do PME.

Sem deixar de levar em consideração que a ausência de relatórios de monitoramento e de avaliação externa do PME, anais da Conferência Municipal de Educação e síntese do ciclo de avaliações e recomendações contendo dados desagregados por DRE, Subprefeitura e Distrito – como já apontado anteriormente – tenha prejudicado de forma decisiva a atuação das instâncias responsáveis pelo

além de outras informações relevantes, dispostas de modo a facilitar ampla consulta da população e o adequado controle social.

⁸ Destaque para a 931ª e para a 940ª sessões ordinárias do Pleno, realizadas em 14.11.2019 e 06.02.2020, respectivamente, bem como para a Recomendação CME nº 06/19, publicada no DOC de 13/12/19 p.12.

⁹ <https://www.saopaulo.sp.leg.br/comissao/comissoes-do-processo-legislativo/comissao-de-educacao-cultura-e-esportes/>

¹⁰ <https://fmesp.wordpress.com/>

monitoramento do PME, pode-se concluir que ainda há desafios à integração delas e que a complexidade da sistemática contida na Portaria nº 7.972/2016 não foi, até o momento, incorporada formalmente às práticas das instâncias definidas no art. 1º da Portaria em comento.

A evolução da integração entre as instâncias representa, portanto, ponto de risco relevante que deve ser considerado no planejamento das próximas auditorias do PME, porquanto cabe a estas instâncias, em conjunto e nos termos da Portaria nº 7.972/2016, apontar prioridades para o efetivo alcance das diretrizes, metas e estratégias do PME, inclusive quanto à redução das desigualdades regionais identificadas ao longo do território do Município, sob pena de que o Plano, resultado de longo processo de elaboração e discussão com a sociedade, torne-se, no período de implantação, mera peça formal sem efetividade¹¹.

3.3. Responsáveis

- Fernando Padula – Secretário Municipal de Educação
- Malde Maria Vilas Bôas – Secretária Executiva de Educação
- Minéa Paschoaleto Fratelli – Secretária Adjunta

4. CONCLUSÃO

Atendo-se ao escopo definido na fase de planejamento deste acompanhamento, conclui-se, em linhas gerais, que existem, atualmente, desafios para a efetiva implementação da sistemática de monitoramento e avaliação do PME, nos termos da Portaria SME nº 7.972/2016, fato que pode comprometer sua efetividade,

¹¹ Indício de que integração mais forte e organizada entre as instâncias que compõem a Comissão de Monitoramento e Avaliação do PME esteja começando foi dado no fim do mês de junho do ano corrente, quando foi realizado evento que contou com a presença de membros das quatro instâncias responsáveis pelo monitoramento das diretrizes, metas e estratégias dos PME, além de representantes de outras esferas do controle social.

sobretudo quanto ao acompanhamento das ações desenvolvidas ao longo da vigência do Plano para o cumprimento das diretrizes, metas e estratégias nele contidas (transparência), elevando o risco – ao abrir mão de instrumento de acompanhamento dessa natureza – de que o PME, publicado depois de extenso processo de elaboração participativa, torne-se peça meramente formal. A seguir elencamos os apontamentos desta auditoria:

4.1. Até o encerramento deste acompanhamento, só constavam dos processos SEI analisados (n^{os} 6016.2021/0031918-4 e 6016.2020/0109171-1) dados relativos ao período compreendido entre 2015 e 2019, não havendo indicadores referentes a períodos mais recentes, configurando infringência ao art. 3º da Portaria SME nº 7.972/2016 (**subitem 3.2.1.1**).

4.2. Os dados coletados não foram divulgados conforme estabelecido na Portaria SME nº 7.720/2016 – porquanto não há indicadores discriminados no Plano Anual de Transparência Ativa e Dados Abertos, tais como taxa de frequência líquida de crianças de 6 a 14 e percentual de pessoas com 25 ou mais com ensino superior completo –, tampouco há evidências de que tenham sido apresentados às instâncias responsáveis pelo monitoramento e avaliação do PME, ou publicizados, nos termos do art. 17 da Portaria SME nº 7.972/2016, denotando que os comandos contidos nos arts. 4º, § 2º, e 7º da norma citada não foram atendidos (**subitem 3.2.1.2 e subitem 3.2.2**).

4.3. Avaliações externas, que devem ocorrer ao menos duas vezes ao longo da vigência do PME, nos termos do art. 14 da Portaria SME nº 7.972/2016, não foram realizadas até o momento (**subitem 3.2.2**).

4.4. Ausência de relatórios anuais de monitoramento – constatada tanto nos processos SEI, quanto nos portais das instâncias responsáveis pela sistemática de monitoramento e avaliação do PME –, configurando infração ao art. 20, inc. I, da Portaria SME nº 7.972/2016. (**subitem 3.2.2**).

4.5. As atribuições contidas no art. 18 da Portaria SME nº 7.972/2016 não foram, até o momento, plenamente exercidas pela Comissão de Monitoramento e Avaliação do PME (**subitem 3.2.3**).

Em 08.07.2021

ADRIANO ALVES DOTO
Agente de Fiscalização

ANNE TOBOS MELNIKOFF
Supervisora de Equipe de Fiscalização e Controle 4