

INSPEÇÃO REGIONAL DA EDUCAÇÃO



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
SECRETARIA REGIONAL DA EDUCAÇÃO E CULTURA



AUDITORIA À ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO SISTEMA DE AÇÃO SOCIAL ESCOLAR

RELATÓRIO FINAL

2018

FICHA TÉCNICA

Título

*AUDITORIA À ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO SISTEMA DE AÇÃO SOCIAL ESCOLAR
RELATÓRIO FINAL - 2018*

Autoria

Herculano Couto Godinho

Paulo Sousa Lima

(Inspetores)

Inspeção Regional da Educação

Rua Recreio dos Artistas, 12

9700-160 Angra do Heroísmo

Tel.: 295 217 760

Correio eletrónico: ire@azores.gov.pt

Maio | 2019

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	4
1 - CARATERIZAÇÃO DAS UNIDADES ORGÂNICAS	7
2 – INSTRUMENTOS DE AUTONOMIA DAS UNIDADES ORGÂNICAS	9
2.1 Projeto Educativo	9
2.2 Regulamento Interno	9
2.3 Plano Anual de Atividades	10
2.4 Plano de Combate à Exclusão Social	10
3 – ÓRGÃOS DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DAS UNIDADES ORGÂNICAS	11
3.1 Assembleia de Escola	11
3.2 Conselho Executivo	12
3.3 Conselho Administrativo	12
4 – AÇÃO SOCIAL ESCOLAR	13
4.1 Organização e Funcionamento dos Serviços	13
4.2 Procedimentos Inerentes às Candidaturas aos Benefícios da ASE .	14
5 – BENEFÍCIOS DA ASE	16
5.1 Alimentação	16
5.2 Transporte Escolar	18
5.3 Seguro Escolar	19
5.4 Manuais e Outro Material Escolar	20
6 – CONCLUSÕES	23
7 – RECOMENDAÇÕES	29

INTRODUÇÃO

No âmbito das atividades da IRE para 2018, procedeu-se à realização de uma auditoria à organização e funcionamento do sistema de ação social escolar da Região Autónoma dos Açores, que decorreu em sete unidades orgânicas da rede pública do sistema educativo regional – a ES Antero de Quental, as EBS da Povoação, Calheta, Flores e Mouzinho da Silveira, bem como as EBI de Rabo de Peixe e da Vila do Topo – com o intuito de avaliar a gestão efetuada pelas mesmas relativamente ao processo instituído no âmbito do mecanismo fundamental de apoio aos alunos daquela rede.

Sendo objetivos da atribuição dos apoios no âmbito da ação social escolar a prevenção da exclusão social e do abandono escolar e a promoção do sucesso escolar e educativo, de modo a que todos, independentemente das suas condições sociais, económicas, culturais e familiares, cumpram a escolaridade obrigatória e tenham assim a possibilidade de concluir com sucesso o ensino secundário em qualquer das suas modalidades, a gestão interna das várias vertentes da ação social escolar é fundamental para a promoção de condições pedagógicas que sejam fomentadoras desse mesmo sucesso educativo.

Assim, nesta atividade inspetiva, realizada em 2018, procurou-se observar os objetivos previamente fixados e a relação entre os meios utilizados e os resultados obtidos, tendo sempre presente uma visão do controlo de gestão, de modo a verificar se a nível de cada unidade orgânica foram garantidos procedimentos de controlo interno fiáveis, conducentes a uma eficiência das ações realizadas.

Esta atividade inspetiva teve assim como objetivo geral avaliar a organização e funcionamento do sistema de ação social escolar nas cinco unidades orgânicas auditadas, tendo em vista:

- Verificar aspetos específicos inerentes ao funcionamento e organização dos serviços de ação social escolar e da equipa multidisciplinar de apoio socioeducativo, previstos no Regime de criação, autonomia e gestão das unidades orgânicas do sistema educativo regional, aprovado pelo DLR n.º 12/2005/A, de 16 de junho, na redação que lhe foi dada pelos DLR n.º^{os}

35/2006/A, de 6 de setembro, 17/2010/A, de 13 de abril, e 13/2013/A, de 30 de agosto, doravante identificado por Regime de autonomia;

- Analisar, no uso das competências dos diversos órgãos de administração e gestão das unidades orgânicas, os processos de planeamento e organização estipulados na lei, relativos à ação social escolar;
- Avaliar a razoabilidade das decisões tomadas pelos órgãos próprios;
- Avaliar a qualidade e fiabilidade dos procedimentos de controlo interno encetados por todos os intervenientes na matéria;
- Recomendar soluções alternativas para correção de eventuais anomalias detetadas e para melhoria dos resultados das unidades orgânicas auditadas.

Em geral, as equipas inspetivas cumpriram os procedimentos definidos no roteiro da atividade, designadamente quanto à duração da mesma, aos princípios metodológicos a respeitar nas diferentes etapas da auditoria e no enquadramento legal subjacente.

Assim, a intervenção no terreno nas unidades orgânicas cumpriu o cronograma previamente elaborado, tendo todas as equipas inspetivas conseguido organizar os trabalhos por forma a limitar a sua presença efetiva nas unidades orgânicas no máximo em 5 dias, sem prejuízo do cumprimento integral das tarefas planificadas.

Cada intervenção iniciou-se com uma reunião conjunta entre a equipa inspetiva e responsáveis da unidade orgânica, designadamente os Presidentes da Assembleia de Escola (AE) e do Conselho Executivo (CE), assim como os três membros do Conselho Administrativo (CA), e o responsável pela Equipa Multidisciplinar de Apoio Socioeducativo (EMAS), tendo em vista uma apresentação global da atividade inspetiva, dos seus objetivos e da metodologia inerente.

De seguida, procedeu-se a várias entrevistas individuais e/ou em conjunto a membros dos órgãos de administração e gestão, dos quais se destaca o PAE, o PCE/PCA, o responsável dos serviços de administração escolar e os trabalhadores dos mesmos em exercício de funções na ASE, bem como aos presidentes das associações de pais/EE e de estudantes, ou seus representantes e/ou delegados de turma, sem

esquecer a análise de diversa documentação relevante para a matéria em apreço, designadamente atas de reunião dos diferentes órgãos internos, documentos de controlo administrativo-financeiro e processos de candidatura para a distribuição dos escalões de rendimento previstos na lei, destinados a definir o nível de participação na atribuição dos benefícios da ASE aos candidatos.

Neste âmbito, cada equipa inspetiva procurou respeitar o estipulado no roteiro da atividade, analisando por amostragem proporcional e aleatória 10% do número total de processos dos alunos dos ensinos básico e secundário, inseridos nos escalões I a IV de rendimento, com o limite máximo estabelecido de 15 processos por escalão de rendimento, quando o número total de alunos implicava que a referida percentagem ultrapassasse este número. Foram observados também alguns processos de candidatura relativos a alunos inseridos no V escalão, pelo facto de os rendimentos auferidos pelos respetivos agregados familiares assim o obrigarem.

Para além dos processos acima mencionados, as equipas inspetivas analisaram por amostragem processos relativos à operacionalização do seguro escolar, na sequência de acidentes envolvendo alunos.

No último dia de cada intervenção nas unidades orgânicas, foi feita uma reunião final de balanço da ação realizada, com a presença dos mesmos elementos da reunião inicial, tendo a respetiva equipa inspetiva transmitido genericamente alguns aspetos detetados e que constaram das conclusões de cada relatório preliminar da auditoria.

Após a intervenção no terreno, as equipas inspetivas procederam à organização dos elementos recolhidos, ao preenchimento definitivo do guião da atividade e à elaboração de um relatório preliminar, o qual foi remetido a cada uma das unidades orgânicas auditadas, para efeitos de audiência no âmbito do princípio do contraditório, nos termos do disposto no artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, diploma que aprovou o regime jurídico da atividade de inspeção da administração direta e indireta do Estado, aplicado à Região pelo Decreto Legislativo Regional n.º 40/2012/A, de 8 de outubro.

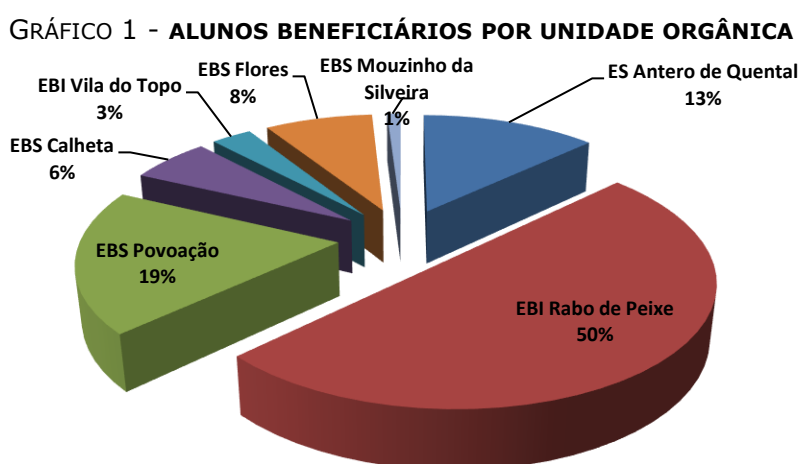
Após o período para exercício do contraditório, cada um dos relatórios finais foi presente a Sua Excelência o Secretário Regional da Educação e Cultura para a devida homologação.

1 – CARATERIZAÇÃO DAS UNIDADES ORGÂNICAS

Das sete unidades orgânicas do sistema educativo regional auditadas pela Inspeção Regional da Educação em 2018, uma é escola secundária (Antero de Quental), quatro são escolas básicas e secundárias (Povoação, Calheta, Flores e Mouzinho da Silveira), e as outras duas são escolas básicas integradas (Rabo de Peixe e Vila do Topo), com lecionação, entre outros, da educação pré-escolar, dos três ciclos do ensino básico e do ensino secundário. Uma das unidades orgânicas (EBIRP) é de grande dimensão, três são de média dimensão (ESAQ, EBSP e EBSF), sendo as restantes três de pequena dimensão (EBSC, EBIVT e EBSMS), de acordo com a terminologia constante do regime de autonomia das unidades orgânicas do sistema educativo regional.

Saliente-se ainda que as sete unidades orgânicas mencionadas se situam em quatro ilhas da Região, sendo três na ilha de S. Miguel, duas na ilha de São Jorge, uma na ilha das Flores e outra na ilha do Corvo.

À data da realização das auditorias – incidindo no ano letivo de 2017/2018 –, frequentavam as referidas unidades orgânicas 5.483 alunos, tendo então sido atribuídos benefícios previstos no âmbito do Sistema de Ação Social Escolar (SASE) a 3.814 deles, o que corresponde a um valor médio de 69,5% daquele total, com a distribuição percentual destes por unidade orgânica, constante do Gráfico 1:



A distribuição dos referidos 3.814 alunos beneficiários pelos escalões de rendimento I a IV, previstos na lei, consta do Quadro 1:

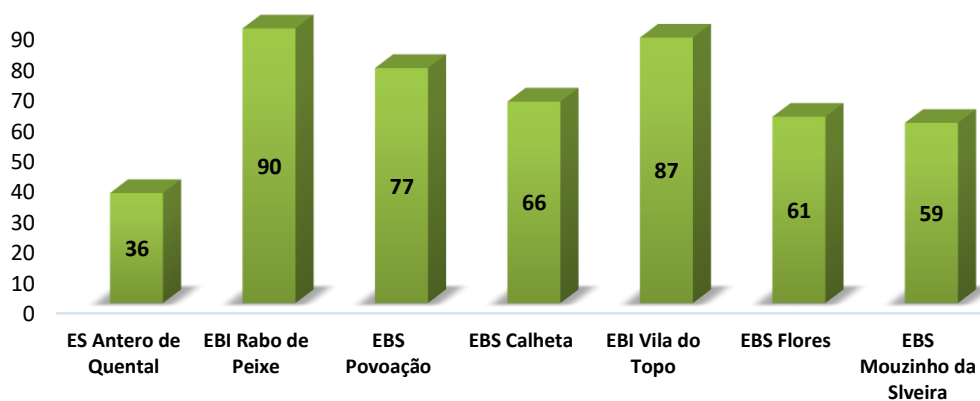
QUADRO 1 - ALUNOS BENEFICIÁRIOS POR ESCALÃO DE RENDIMENTO E UNIDADE ORGÂNICA

Escalões de Rendimento	ESAQ	EBIRP	EBSP	EBSC	EBIVT	EBSF	EBSMS	Total	%
Escalão I	126	1.397	283	38	59	148	5	2.056	54
Escalão II	131	360	268	87	39	103	12	1.000	26
Escalão III	134	123	137	66	11	40	7	518	14
Escalão IV	103	40	53	20	6	18	0	240	6
TOTAL	494	1.920	741	211	115	309	24	3.814	100

Assim, constata-se que há predomínio do número de alunos beneficiários posicionados nos escalões de rendimento I, com 54% do total, o II, com 26%, seguindo-se o escalão III, com 14%, e o IV, com apenas 6%. Todos os restantes alunos foram colocados no escalão V, conforme previsto na lei.

É de salientar o número elevado de alunos beneficiários do SASE presentes na quase totalidade das unidades orgânicas auditadas, sendo que o Gráfico 2 representa, relativamente ao número global de alunos de cada uma das mesmas, o valor percentual daqueles beneficiários:

GRÁFICO 2 – BENEFICIÁRIOS EM % SOBRE TOTAL DE ALUNOS



2 – INSTRUMENTOS DE AUTONOMIA DAS UNIDADES ORGÂNICAS

Atendendo à relevância para a matéria alvo da presente auditoria dos documentos abaixo discriminados, enquanto instrumentos do processo de autonomia das unidades orgânicas, nos termos definidos no n.º 3 do artigo 19.º do Regime de autonomia, as equipas inspetivas analisaram previamente o conteúdo dos mesmos, no intuito de verificar se aqueles contemplavam questões relevantes em diversos domínios conexos com o SASE, sem esquecer ainda, pela importância na matéria, o documento mencionado no artigo 96.º do anexo do DLR n.º 18/2007/A, de 19 de julho.

2.1 Projeto Educativo

Analisado o teor deste importante documento para a definição das linhas orientadoras e das metas a alcançar por cada unidade orgânica do sistema educativo regional, constatou-se que todas as unidades orgânicas auditadas possuíam o documento, sendo feita nos mesmos uma caracterização e/ou descrição da realidade socioeconómica do meio em que se inserem os alunos, sendo que alguns projetos abordam ainda outros aspetos, tais como a qualificação académica da população, a dispersão geográfica ou a existência de novas realidades familiares.

Pelo contrário, nenhuma das sete unidades orgânicas auditadas faz menção direta, no respetivo PE, à importância dos benefícios da ASE para a promoção do sucesso educativo entre os alunos abrangidos.

2.2 Regulamento Interno

Todas as sete unidades orgânicas auditadas possuem o respetivo regulamento interno.

Em geral, todos os RI definem as regras de funcionamento da Equipa Multidisciplinar de Apoio Socioeducativo, no que concerne às competências, composição e duração do mandato dos respetivos membros.

De igual modo, à exceção da EBS da Povoação, todos os restantes documentos analisados definem, em geral, objetivos e regras para o funcionamento, acesso e utilização do refeitório, do bufete e da papelaria existentes nas unidades orgânicas.

No que diz respeito ao funcionamento do transporte escolar, apenas os RI da EBI de Rabo de Peixe e da EBS da Calheta contemplam orientações neste domínio.

Por seu turno, apenas o RI da EBS da Calheta faz referência a regras para a aquisição e empréstimo de manuais escolares e outro material.

2.3 Plano Anual de Atividades

Em geral, verifica-se que as atividades dos PAA das unidades orgânicas auditadas, com implicações imediatas em temas conexos com a ASE, eram pouco diversificadas. Com efeito, todos os planos, em vigor para o ano letivo 2017/2018, continham apenas atividades no âmbito da promoção da alimentação saudável e da saúde em meio escolar, envolvendo, em geral, a equipa de educação para a saúde, constituída em cada unidade orgânica, nos termos do artigo 6.º do DLR n.º 8/2012/A, de 16 de março, em articulação com outras entidades externas.

De igual modo, em algumas unidades orgânicas subsistiam algumas atividades no domínio da promoção em geral da segurança em espaço escolar e concomitante prevenção de acidentes.

2.4 Plano de Combate à Exclusão Social

À exceção da EBS da Povoação, todas as restantes unidades orgânicas possuíam os Planos de Combate à Exclusão Social. No que diz respeito à respetiva elaboração, excluindo o da EBS das Flores, o qual foi elaborado pela Comissão Executiva Provisória, todos os restantes planos foram elaborados pelas respetivas Equipas Multidisciplinares de Apoio Socioeducativo, tendo sido, com exclusão da EBI da Vila do Topo, aprovados formalmente pela Assembleia de Escola, nos termos para tal definidos no n.º 2 do artigo 96.º do anexo do DLR n.º 18/2007/A, de 19 de julho, sendo de realçar o carácter minucioso e abrangente do documento da maioria das unidades orgânicas auditadas.

No que diz respeito ao respetivo orçamento, apenas os planos das ES Antero de Quental e EBS da Calheta não cumpriram o disposto no normativo suprarreferido.

3 – ÓRGÃOS DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DAS UNIDADES ORGÂNICAS

Os três órgãos de administração e gestão abaixo discriminados estavam constituídos e funcionavam nas sete unidades orgânicas auditadas, de acordo com os princípios estipulados no Regime de autonomia.

No seguimento das entrevistas efetuadas e das diversas atas de reuniões e outros documentos daqueles três órgãos, consultados pelas diferentes equipas inspetivas, constatou-se que, à exceção da Assembleia de Escola, em geral existe um registo em ata de deliberações no domínio da ASE, quer nas reuniões do Conselho Executivo quer nas do Conselho Administrativo.

3.1 Assembleia de Escola

A análise das diferentes atas de reunião da AE das sete unidades orgânicas auditadas, permitiu confirmar a inexistência de agendamento de assuntos inerentes ao funcionamento da ASE, sendo que há um registo diminuto nas mesmas de deliberações relativas a esta área, embora nalgumas unidades orgânicas ocorra pontualmente a discussão e aprovação de recomendações e/ou pareceres relevantes sobre a organização e o funcionamento deste sistema de apoio social.

Registe-se que que todas as Assembleias de Escola designaram os seus representantes nas respetivas Equipas Multidisciplinares de Apoio Socioeducativo, nos termos do disposto na alínea h) do n.º 3 do artigo 97.º do Regime de autonomia das unidades orgânicas.

3.2 Conselho Executivo

Com exceção da EBS da Povoação, todos os conselhos executivos das unidades orgânicas auditadas possuíam o respetivo regimento, sendo que as competências no âmbito da ASE foram geralmente distribuídas num dos dois vice-presidentes do órgão, com a consequente atribuição da presidência da Equipa Multidisciplinar de Apoio Socioeducativo.

Apesar de nem sempre estarem lavradas em ata as deliberações em matéria da ASE, do teor das atas de reunião deste órgão de administração e gestão das unidades orgânicas auditadas transparece que o Conselho Executivo planeia e assegura a execução de atividades inerentes ao funcionamento do sistema da ASE em cada unidade orgânica, refletindo uma planificação e execução generalizadas de tarefas fundamentais no âmbito do controlo interno.

Assim, foram registadas nas atas de reunião do órgão deliberações relativas, entre outras, medidas de controlo da qualidade/quantidade das refeições servidas, ao preçário do bufete e da papelaria, à entrega de material escolar, à segurança nos edifícios e transportes escolares, bem como a procedimentos inerentes ao empréstimo de manuais escolares.

3.3 Conselho Administrativo

Relativamente ao Conselho Administrativo, as equipas inspetivas em serviço observaram e analisaram atas de reunião deste órgão de administração e gestão, bem como outros suportes documentais, nos quais se encontravam exaradas as deliberações tomadas em matéria da ASE.

A frequência das respetivas reuniões respeitou a periodicidade mensal prevista no artigo 81.º do Regime de autonomia, sendo que em algumas unidades orgânicas foi superior à reunião ordinária mensal.

Nas atas do CA analisadas, para além do registo contabilístico de operações de gestão orçamental e de tesouraria, existem deliberações sobre diferentes temáticas no domínio da ASE, preenchendo vários pontos agendados na respetiva ordem de trabalhos.

Assim, constatou-se em ata o registo de diversas deliberações, com predomínio para: a definição de critérios e procedimentos na aquisição de diferentes bens e serviços, incluindo o fornecimento de refeições, de produtos láteos, de transporte escolar, de manuais escolares e de material de papelaria; a aprovação de orçamentos suplementares do Fundo Escolar e pedidos de reforço à tutela de verbas para a ASE; bem como a criação de regras e/ou a definição de limites para a cedência a cada aluno de materiais de papelaria e de desporto.

É de assinalar que, à exceção da ES Antero de Quental, da EBI de Rabo de Peixe e da EBS Mouzinho da Silveira, nas restantes quatro unidades orgânicas verificou-se a existência da prerrogativa prevista no n.º 2 do artigo 80.º do mencionado Regime de autonomia, isto é, a delegação de competências para autorização de despesas até um montante que não ultrapasse 20% da competência própria do Presidente do CA, com a concomitante agilização de procedimentos internos.

4 – AÇÃO SOCIAL ESCOLAR

4.1 Organização e Funcionamento dos Serviços

À exceção da EBS Mouzinho da Silveira, na qual está implementado um modelo de gestão dos Serviços de Administração Escolar por processos, em todas as outras unidades orgânicas vigora o modelo de gestão tradicional por áreas.

É de registar que nas ES Antero de Quental, EBI de Rabo de Peixe e do Topo, e EBS Mouzinho da Silveira não está provido o cargo de chefe dos serviços de administração escolar.

As unidades orgânicas auditadas detinham, em geral, aplicações informáticas de suporte à gestão dos processos de candidatura e cálculo, inerentes à atribuição de benefícios no âmbito da ASE, sendo que algumas unidades orgânicas começaram a utilizar no processo de triagem o Sistema de Gestão Escolar (SGE).

Para efeitos de execução de diferentes tarefas no domínio da ASE, tais como a verificação dos boletins recebidos ou o cálculo de rendimentos, está adstrito àquelas

normalmente um trabalhador, embora em algumas unidades orgânicas possa existir algum reforço pontual, sobretudo nos momentos mais cruciais.

4.2 Procedimentos Inerentes às Candidaturas aos Benefícios da ASE

Todas as unidades orgânicas procederam à divulgação atempada do período de candidatura aos benefícios da ASE, em articulação com os docentes titulares da educação pré-escolar e do 1.º ciclo, e com os diretores de turma nos restantes ciclos de escolaridade, utilizando variados meios para o efeito, tais como documento escrito entregue aos pais/encarregados de educação, divulgação direta aos alunos através de notificação verbal, informação comunicada aquando da entrega das avaliações do 2.º período, afixação nas instalações e através da página da Internet da unidade orgânica.

Quanto aos respetivos formulários, os mesmos continham em geral a informação exigida no n.º 2 do artigo 117.º do anexo do DLR n.º 18/2007/A, de 19 de julho, não obstante a necessidade de revisão parcial nalguns campos, a fim de nalgumas unidades orgânicas se agilizar os procedimentos de triagem das candidaturas.

Várias unidades orgânicas aceitaram por vezes candidaturas fora do prazo estipulado na lei, nalguns casos alegadamente por razões humanitárias, demonstrando tolerância e compreensão por situações específicas dos agregados familiares.

A grande maioria das unidades orgânicas auditadas notificou individualmente os pais/encarregados de educação do resultado da candidatura, através de comunicação escrita, acompanhada de outras informações relevantes sobre os benefícios atribuídos.

Em geral, as anomalias nos processos de candidatura aos auxílios económicos da ASE assumiram um carácter meramente pontual, tendo sido de imediato corrigidos e esclarecidos os erros de cálculo e/ou de posicionamento de escalão, detetados pelas diferentes equipas inspetivas.

Refira-se que na EBS da Povoação, no cálculo do rendimento *per capita* foi introduzido um valor fictício na dedução à coleta, o que acarretou um benefício concreto para alguns alunos posicionados no escalão I.

Em todas as unidades orgânicas auditadas os alunos que se encontravam institucionalizados ou cujos agregados familiares auferiam Rendimento Social de Inserção (RSI) foram posicionados automaticamente no escalão I, como obriga o disposto no n.º 3 do artigo 94.º do anexo do DLR n.º 18/2007/A, de 19 de julho. No entanto, verifica-se que na ES Antero de Quental foram apresentados documentos comprovativos dos rendimentos do agregado familiar, quando os mesmos se encontram dispensados disso, ao abrigo do disposto no mesmo normativo.

As unidades orgânicas, no âmbito do apuramento do rendimento *per capita*, procuraram respeitar o disposto no n.º 5 do artigo 92.º do mesmo diploma (“Quando o rendimento anual do agregado familiar constante da nota de liquidação fiscal for inferior a 14 vezes a retribuição mínima mensal garantida em vigor na Região, para efeitos de determinação da capitação deve ser considerado um valor global de rendimento igual a esse montante”).

No entanto, na EBI da Vila do Topo, na ausência de uma nota de liquidação fiscal do agregado familiar dos candidatos, por inexistência de rendimentos declarados na Autoridade Tributária, a unidade orgânica aplicou o disposto naquele normativo sem ter em consideração a orientação do ponto 5.5 da Circular n.º C-DRE/2016/11, de 18 de abril, a qual prevê que nessa situação seja contabilizado apenas o somatório dos rendimentos reais auferidos e dos eventuais abonos recebidos. Posteriormente, alguns processos foram revistos pela EMAS, o que implicou a atribuição de um posicionamento mais justo para os alunos candidatos. Pelo contrário, nas restantes unidades orgânicas foi cumprido em geral o disposto naquele normativo e nas orientações da tutela.

Por seu turno, na ES Antero de Quental, ao valor das 14 vezes da retribuição mínima mensal não foram adicionados os abonos auferidos pelo agregado familiar dos candidatos (em desconformidade com o ponto 5.4 da Circular n.º C-DRE/2016/11, de 18 de abril), o que beneficiou alguns alunos no posicionamento de escalão efetuado.

É de salientar também que na EBI de Rabo de Peixe e na EBS da Povoação não se tinha verificado a formalização do ato de aprovação e/ou revisão dos processos, através da assinatura do respetivo responsável e aposição de data no formulário de candidatura. Na EBS das Flores os processos não possuíam a data de aprovação. Nas restantes unidades orgânicas o procedimento encontrava-se corretamente executado.

No que diz respeito à Equipa Multidisciplinar de Apoio Socioeducativo (EMAS), em todas as unidades orgânicas auditadas a mesma encontra-se constituída e a respetiva composição respeita o previsto no n.º 3 do artigo 97.º do Regime de autonomia.

Por último, saliente-se que, na grande maioria das atas de reunião da EMAS analisadas, escasseia uma fundamentação mais rigorosa e minuciosa relativamente às deliberações tomadas no âmbito da aprovação/revisão de candidaturas.

5 – BENEFÍCIOS DA ASE

Neste capítulo, são analisados aspetos fulcrais relativos ao funcionamento do SASE, tais como: a alimentação fornecida nos refeitórios e bufetes escolares; o transporte escolar contratualizado com empresas da rede de transporte público coletivo de passageiros e/ou com outros transportadores privados; o seguro escolar; e a participação na aquisição ou empréstimo de manuais escolares e outro material, concedidos aos alunos no âmbito dos benefícios a que se candidataram.

5.1 Alimentação

À exceção da EBS Mouzinho da Silveira, a qual pelo facto de não dispor de refeitório não assegura o fornecimento de refeições, nas restantes unidades orgânicas auditadas o serviço de confeção e fornecimento de refeições encontrava-se concessionado a empresas privadas. Pelo contrário, todos os bufetes escolares das sete unidades orgânicas são explorados pelas próprias.

Em geral, as unidades orgânicas deram cumprimento tanto aos normativos em vigor como às orientações da tutela, designadamente ao nível da gama, tipologia e preços dos produtos, bem como da promoção de uma alimentação saudável nos refeitórios e bufetes, destinada aos alunos e restante comunidade escolar, incluindo ações de formação e atividades consideradas relevantes, inseridas nos respetivos planos anuais, quer da unidade orgânica quer da equipa de saúde escolar.

Na maioria das unidades orgânicas intervencionadas os interlocutores consideraram de boa qualidade o serviço de refeições, o que foi confirmado nalgumas também *in loco* pelas equipas inspetivas em serviço, embora na EBS da Calheta tenha sido referenciado pela comunidade educativa queixas sobre a quantidade e qualidade das refeições. Quanto aos bufetes, nas sete unidades orgânicas foi reconhecida a qualidade do serviço prestado.

Em todas as unidades orgânicas as ementas foram afixadas/divulgadas com a necessária antecedência e existia em geral um controlo da qualidade das refeições completas e ligeiras servidas.

Na generalidade, o preço pago pelos alunos estava de acordo com os respetivos escalões de rendimento, nos termos definidos no n.º 1 dos artigos 110.º e 111.º do anexo do DLR n.º 18/2007/A, de 19 de julho. No entanto, várias unidades orgânicas possibilitam a frequência do refeitório por parte do pessoal docente e não docente, efetuando a venda da refeição ligeira a um valor inferior ao subsídio de refeição legalmente estabelecido, de acordo com o previsto no n.º 5 do artigo 107.º do anexo daquele diploma. Esta medida destina-se a estimular a frequência do refeitório por parte daquele pessoal, com reflexos positivos na sua qualidade alimentar.

Em todas as unidades orgânicas auditadas havia fornecimento de leite escolar às crianças da educação pré-escolar e aos alunos do 1.º ciclo. No que diz respeito aos alunos dos restantes ciclos do ensino básico, à exceção da EBS da Povoação, verificava-se que o mesmo era fornecido aos alunos que o solicitavam, sendo que, na ES Antero de Quental, o consumo gratuito de leite por parte dos alunos do 3.º ciclo encontrava-se circunscrito às turmas constituídas por alunos com NEE.

No que diz respeito ao regime de fruta escolar, o qual se encontra previsto na Portaria n.º 95/2009, de 11 de novembro, alterada pelas Portarias n.º 8/2010, de 26 de janeiro e n.º 43/2010, de 26 de abril, à exceção da EBI da Vila do Topo, nas restantes seis unidades orgânicas não se verificava a distribuição de fruta aos alunos, fundamentando as mesmas tal facto com o desperdício dos utentes e a relutância à adesão ao consumo, a dificuldade logística e a burocracia necessária.

O total de refeições servidas até ao momento da auditoria realizada em cada unidade orgânica consta do quadro 2, com a seguinte distribuição pelos escalões de rendimento I a V:

QUADRO 2 - N.º DE REFEIÇÕES FORNECIDAS POR ESCALÃO E POR UNIDADE ORGÂNICA

Escalões de Rendimento	ESAQ	EBIRP	EBSP	EBSC	EBIVT	EBSF	EBSMS
Escalão I	3.509	92.617	11.578	4.193	8.191	14.192	-
Escalão II	3.220	23.285	9.718	9.138	5.410	9.187	-
Escalão III	2.768	9.619	3.191	6.446	1.520	2.390	-
Escalão IV	1.949	1.927	1.168	1.779	813	1.121	-
Escalão V	6.674	6.520	4.946	7.283	1.850	6.352	-
TOTAL	18.120	133.968	30.601	28.839	17.784	33.242	-

5.2 Transporte Escolar

À exceção da EBS Mouzinho da Silveira, a qual não disponibiliza transporte escolar, considerando a proximidade da unidade orgânica às residências dos alunos, os alunos das restantes seis unidades orgânicas auditadas utilizavam a rede de transporte público coletivo de passageiros, existente nas ilhas onde estão sediadas, sendo que em cinco delas foram contratualizados circuitos em regime de serviço regular especializado, através de vários operadores de transporte coletivo de passageiros, pessoas coletivas ou singulares, por via, nomeadamente, quer da inexistência de carreiras públicas em horário adequado em determinados percursos quer de necessidades educativas especiais.

Em geral, a perceção do serviço de transporte escolar por parte da comunidade educativa é favorável, sobretudo ao nível dos horários, da segurança e da qualidade da frota utilizada pelos diversos transportadores, embora haja referência que em alguns circuitos possam ocorrer por vezes situações de sobrelotação nos autocarros utilizados nos circuitos da rede pública.

Quanto ao passe escolar, não foram relatadas situações de suspensão do seu fornecimento aos alunos, prevalecendo critérios de razoabilidade na matéria, em benefício daqueles.

Por fim, é de assinalar que as unidades orgânicas procuraram cumprir, em matéria de participação do transporte escolar, a gratuidade para os alunos portadores de deficiência, bem como as distâncias entre a escola e a residência do aluno, constantes no artigo 132.º do anexo do DLR n.º 18/2007/A, de 19 de julho.

O quadro que se segue discrimina por escalão e por unidade orgânica, no período letivo reportado ao momento da auditoria, o número de títulos de transporte/alunos:

QUADRO 3 - ALUNOS COM TÍTULOS DE TRANSPORTE POR ESCALÃO E UNIDADE ORGÂNICA

Escalões de Rendimento	ESAQ	EBIRP	EBSP	EBSC	EBIVT	EBSF	EBSMS
Escalão I	37	95	190	23	47	89	-
Escalão II	61	35	176	59	28	67	-
Escalão III	63	12	94	49	11	28	-
Escalão IV	32	2	33	17	4	37	-
Escalão V	98	12	154	45	11	65	-
TOTAL	291	156	647	193	101	286	-

5.3 Seguro Escolar

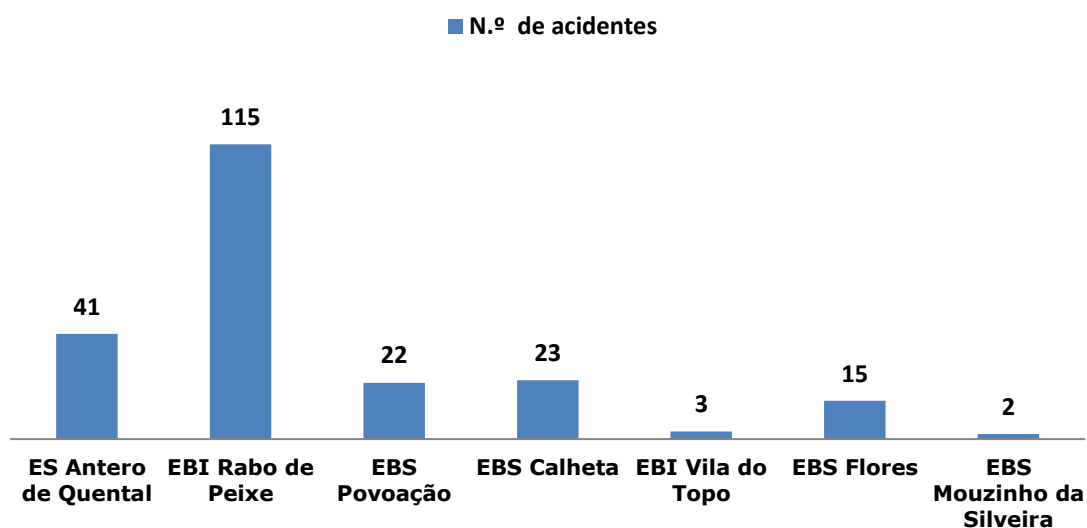
Aquando da existência de acidentes escolares, o sistema encontra-se organizado em todas as unidades orgânicas, agindo estas em conformidade com cada situação específica, sendo acionado o seguro escolar e decorrente participação nas despesas de saúde, havendo satisfação geral da comunidade educativa com os procedimentos realizados em cada unidade orgânica.

Nos processos analisados pelas equipas inspetivas neste domínio não foram detetadas irregularidades nos mesmos, os quais continham os requisitos necessários aos sucessivos procedimentos encetados por cada unidade orgânica.

No Gráfico 3, consta o número total de acidentes escolares ocorridos por unidade orgânica auditada, nos períodos letivos abrangidos pela auditoria realizada (ano

letivo 2017/2018), sendo que nalgumas unidades orgânicas a maioria dos acidentes ocorreu durante a prática das aulas de Educação Física.

GRÁFICO 3 - **ACIDENTES ESCOLARES**



5.4 Manuais e Outro Material Escolar

As unidades orgânicas auditadas deram cumprimento às orientações da tutela, veiculadas pela Circular n.º C-DRE/2014/14, de 1 de julho, no sentido de se recorrer ao regime de empréstimo de manuais escolares, introduzido pelo DLR n.º 26/2012/A, de 19 de junho, para os alunos do 3.º ano de escolaridade e seguintes, mantendo-se o regime de dedução na comparticipação apenas para os alunos beneficiários da ASE que frequentavam o 1.º e o 2.º ano de escolaridade, uma vez que os respetivos manuais não se encontram sujeitos a devolução no final do ano letivo.

Em todas as unidades orgânicas estava organizado no final do ano letivo um mecanismo de recolha de manuais escolares utilizados para posterior empréstimo, sendo que na totalidade delas recorreu-se predominantemente à cedência de manuais reutilizados em vez da aquisição de manuais novos, variando a percentagem

de reutilização entre os 51% (EBIRP) e os 88% (ESAQ), o que implicou uma significativa contenção dos custos inerentes.

Por seu turno, ainda no âmbito do empréstimo de manuais escolares, todas as unidades orgânicas deram cumprimento ao estipulado na lei, relativamente à assinatura de um contrato entre ambas as partes em regime de comodato, contendo cláusulas a cumprir para a salvaguarda da qualidade daqueles. No entanto, a EBS da Povoação não seguiu o modelo de contrato de comodato constante do despacho n.º 978/2012, de 10 de julho, não exercendo também o controlo necessário sobre o tipo de manuais emprestados a cada aluno.

Todas as unidades orgânicas procederam ao empréstimo de manuais escolares, novos e/ou reutilizados, a alunos posicionados no V escalão (não beneficiários da ASE) – com cobrança de uma caução de 20% do valor dos mesmos, nos termos definidos no n.º 1 do artigo 7.º do DLR n.º 26/2012/A, de 19 de junho, a qual é devolvida no final do ano letivo, caso os manuais se encontrem em bom estado.

Apenas na ES Antero de Quental e na EBS das Flores ocorreu em cada uma delas um único caso de incumprimento dos deveres de guarda e conservação dos manuais escolares, tendo as unidades orgânicas procedido à aplicação da sanção prevista no n.º 2 do artigo 8.º do diploma suprarreferido, perdendo o aluno o direito ao empréstimo do respetivo manual nos dois anos letivos subsequentes.

No caso do material de papelaria, as unidades orgânicas procuraram, quer pela cedência de *kits* previamente constituídos quer pelo fornecimento individual do material solicitado pelos alunos, criar mecanismos de controlo de despesas nesta matéria, no sentido de ser atribuído ao aluno beneficiário apenas o material escolar considerado estritamente necessário, impondo limites financeiros ou materiais para a aquisição do mesmo.

No que se refere ao material para a prática de educação física, apenas três unidades orgânicas (ESAQ, EBSC e EBIVT) procedem ao seu fornecimento, sendo que a EBS das Flores só pontualmente cede este tipo de material, mediante indicação do docente da disciplina e requisição do diretor de turma. As restantes unidades orgânicas justificam a não cedência de material de educação física na indisponibilidade orçamental existente para o efeito.

A distribuição por unidade orgânica e pelos escalões de rendimento I a IV dos alunos beneficiários de auxílios económicos neste domínio consta do quadro 4:

QUADRO 4 - N.º DE ALUNOS BENEFICIÁRIOS DE MANUAIS E OUTRO MATERIAL ESCOLAR

Escalões de Rendimento	ESAQ	EBIRP	EBSP	EBSC	EBIVT	EBSF	EBSMS
Escalão I	70	1.170	92	25	39	77	4
Escalão II	105	314	123	57	23	36	12
Escalão III	100	98	54	33	5	12	7
Escalão IV	53	32	31	11	-	3	-
TOTAL	328	1.614	300	126	67	128	23

6 – CONCLUSÕES

No seguimento das auditorias efetuadas em 2018 pela Inspeção Regional da Educação em sete unidades orgânicas do sistema educativo regional, ressaltam diversos aspetos que se afiguram relevantes para uma **apreciação positiva** do desempenho das mesmas em matéria de Ação Social Escolar, a saber:

1. Em todas as unidades orgânicas o respetivo Projeto Educativo faz uma caracterização e/ou descrição da realidade socioeconómica do meio em que se inserem os alunos, sendo que alguns documentos abordam ainda outros aspetos, tais como a qualificação académica da população, a dispersão geográfica ou a existência de novas realidades familiares. No entanto, não há nos documentos analisados uma menção direta à importância dos benefícios da ASE para a promoção do sucesso educativo.
2. Nos Regulamentos Internos analisados existem regras para o funcionamento da Equipa Multidisciplinar de Apoio Socioeducativo, prevista no artigo 97.º do Regime de autonomia, incluindo as respetivas competências, bem como para a composição e duração do mandato dos seus membros.
3. No Regulamento Interno das unidades orgânicas constam em geral objetivos e regras específicas para o funcionamento e utilização do refeitório, do bufete e da papelaria.
4. Estavam previstas no Plano Anual de Atividades das unidades orgânicas auditadas diversas atividades no âmbito da promoção da saúde em meio escolar e da alimentação saudável, envolvendo, entre outros, a equipa de educação para a saúde, constituída em cada uma delas. A maioria das

unidades orgânicas auditadas desenvolveu também atividades no domínio da segurança no espaço escolar, com vista à prevenção de acidentes.

5. À exceção de uma unidade orgânica, em todas as restantes foi elaborado e aprovado nos termos da lei o Plano de Combate à Exclusão Social.
6. Todas as Assembleias de Escola designaram os seus representantes nas respetivas Equipas Multidisciplinares de Apoio Socioeducativo.
7. No Regimento do Conselho Executivo das unidades orgânicas auditadas, foram distribuídas variadas competências no âmbito da ASE, quer no presidente quer num dos vice-presidentes do órgão, incluindo o nome do elemento que preside à EMAS.
8. Na ação dos conselhos executivos das unidades orgânicas auditadas transparece uma planificação e execução de atividades inerentes ao funcionamento da ASE, apesar de o registo nas atas de reunião das respetivas deliberações ser por vezes tendencialmente diminuto.
9. Em todas as unidades orgânicas auditadas há registo em ata e em outros suportes documentais do Conselho Administrativo de diversas deliberações tomadas no domínio da ASE por aquele órgão, preenchendo vários pontos agendados na respetiva ordem de trabalhos, o que revela a existência de um controlo eficaz pelos responsáveis dessas unidades orgânicas do uso dos recursos financeiros disponíveis e dos procedimentos inerentes aos diferentes aspetos da ASE.
10. A maioria das unidades orgânicas usou, em sede do respetivo Conselho Administrativo, da prerrogativa prevista no n.º 2 do artigo 80.º do Regime de autonomia, relativamente à delegação de competências para autorização de

despesas até um montante que não ultrapasse 20% da competência própria do Presidente do CA, com a conseqüente agilização de procedimentos.

- 11.**As unidades orgânicas auditadas prestaram, por diversas vias, informação atempada e esclarecedora aos pais/encarregados de educação sobre os procedimentos necessários à candidatura aos benefícios da ASE, notificando individualmente aqueles do resultado da candidatura, através de comunicação escrita ou oral, acompanhada de outras informações relevantes sobre os benefícios atribuídos.

- 12.**As anomalias nos processos de candidatura aos auxílios económicos da ASE assumiram em geral um carácter meramente pontual, tendo sido de imediato corrigidos e esclarecidos os erros de cálculo e/ou de posicionamento de escalão, detetados pelas diferentes equipas inspetivas.

- 13.**A Equipa Multidisciplinar de Apoio Socioeducativo encontra-se constituída em todas as unidades orgânicas, revelando-se a respetiva composição consentânea com o disposto no n.º 3 do artigo 97.º do Regime de autonomia.

- 14.**As sete unidades orgânicas auditadas deram cumprimento tanto aos normativos em vigor como às orientações da tutela, designadamente ao nível da gama, tipologia e preços dos produtos, procurando assegurar o fornecimento de alimentação saudável, nos refeitórios e nos bufetes.

- 15.**Na maioria das unidades orgânicas intervencionadas os interlocutores (responsáveis e restante comunidade educativa) consideraram de boa qualidade o serviço de refeições no refeitório, sendo que relativamente ao serviço do bufete o grau de satisfação é maior e mais consensual.

- 16.** Todas as unidades orgânicas forneceram leite escolar às crianças da educação pré-escolar e aos alunos do 1.º ciclo, sendo que relativamente aos alunos dos restantes ciclos do ensino básico, o mesmo era fornecido quando solicitado.
- 17.** A perceção do serviço de transporte escolar por parte da comunidade educativa é, em geral, favorável, sobretudo ao nível dos horários, da segurança e da qualidade da frota utilizada pelos diversos transportadores.
- 18.** Em todas as unidades orgânicas não foram verificadas situações de suspensão do fornecimento do passe escolar aos alunos, prevalecendo critérios de razoabilidade na matéria, em benefício daqueles.
- 19.** As unidades orgânicas cumprem, em matéria de participação do transporte escolar, a gratuidade para os alunos portadores de deficiência, bem como as distâncias entre a escola e a residência do aluno, constantes no artigo 132.º do anexo do DLR n.º 18/2007/A, de 19 de julho.
- 20.** Existe, em geral, adequação nos procedimentos inerentes ao seguro escolar, designadamente dos formulários e do acompanhamento dos alunos acidentados no espaço escolar, não tendo sido detetadas irregularidades nos processos analisados.
- 21.** Foi implementado nas sete unidades orgânicas, em cumprimento das orientações veiculadas pela Circular n.º C-DRE/2014/14, de 1 de julho, um sistema de empréstimo de manuais escolares sem dedução na participação a alunos que frequentam o 3.º ano de escolaridade e seguintes, abrangidos pelos escalões de rendimento I a IV, extensível aos restantes alunos inseridos no escalão V, quando solicitado pelos mesmos.

- 22.** Todas as unidades orgânicas no âmbito do empréstimo aos alunos já conseguiram recorrer predominantemente a manuais reutilizados, em detrimento da aquisição de manuais novos, com a consequente contenção de custos para a administração educativa.
- 23.** Todas as unidades orgânicas encetaram procedimentos adequados e conformes com o estipulado na lei no âmbito do empréstimo de manuais escolares, ao nível da assinatura de um contrato com os pais/encarregados de educação, à cobrança de caução de 20% aos alunos do escalão V e à aplicação de sanção por violação dos deveres de guarda e conservação dos manuais.
- 24.** Verificou-se a preocupação dos responsáveis pelas unidades orgânicas auditadas com a criação de mecanismos de controlo de despesas com material de papelaria, através da fixação de limites financeiros e/ou quantitativos para a aquisição do mesmo, por via quer da cedência de kits previamente constituídos quer pelo fornecimento individual do material solicitado pelos alunos.

No entanto, as auditorias efetuadas permitiram detetar também **aspectos menos positivos**, passíveis de posterior alteração pelos órgãos competentes das unidades orgânicas visadas no domínio da Ação Social Escolar, a saber:

- 1.** O Regulamento Interno da maioria das unidades orgânicas é ainda diminuto na definição de regras para a aquisição e empréstimo de manuais escolares e outro material, bem como para o transporte de alunos e para regras sobre a segurança no meio escolar.
- 2.** Em duas unidades orgânicas o respetivo Plano de Combate à Exclusão Social não continha o respetivo orçamento, em incumprimento com o disposto na

alínea a) do n.º 2 do artigo 96.º do anexo do DLR n.º 18/2007/A, de 19 de julho.

- 3.** Nas atas de reunião da Assembleia de Escola não transparece um registo significativo de deliberações concretas sobre temas adstritos à ASE, sem prejuízo da discussão informal naquele órgão de problemáticas inerentes a este sistema de apoio social.
- 4.** Aceitação em várias unidades orgânicas de candidaturas aos benefícios da ASE fora do prazo estipulado na lei.
- 5.** Não formalização em duas unidades orgânicas do ato de aprovação e/ou revisão dos processos, através da assinatura dos respetivos responsáveis e/ou aposição da data.
- 6.** Na grande maioria das atas de reunião da Equipa Multidisciplinar de Apoio Socioeducativo analisadas escasseia uma fundamentação mais rigorosa e minuciosa relativamente às deliberações tomadas no âmbito da aprovação/revisão de candidaturas.
- 7.** Com exceção de uma, em todas as restantes seis unidades orgânicas não houve distribuição de fruta aos alunos, cujo regime encontra-se previsto na Portaria n.º 95/2009, de 11 de novembro, alterada pelas Portarias n.º 8/2010, de 26 de janeiro e n.º 43/2010, de 26 de abril.
- 8.** A maioria das unidades orgânicas não procede ao fornecimento de material para a prática de educação física, pela indisponibilidade orçamental existente.

7 – RECOMENDAÇÕES

Na sequência das auditorias efetuadas e das desconformidades e/ou irregularidades referenciadas, afigura-se pertinente a alteração de procedimentos internos, no sentido do cumprimento do estipulado na lei e da melhoria da qualidade de desempenho do sistema educativo regional, a saber:

- 1.** Inserir no Regulamento Interno de algumas unidades orgânicas, aquando de uma futura revisão, regras para a aquisição e empréstimo de manuais escolares e outro material, bem como sobre o transporte de alunos e a segurança no meio escolar.
- 2.** O Plano de Combate à Exclusão Social de algumas unidades orgânicas deverá conter o respetivo orçamento, em cumprimento do disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 96.º do anexo do DLR n.º 18/2007/A, de 19 de julho.
- 3.** Maior planificação e discussão por parte da Assembleia de Escola das unidades orgânicas de temas inerentes à ASE.
- 4.** As unidades orgânicas deverão procurar cumprir o prazo que se encontra legalmente fixado para a receção dos formulários das candidaturas aos benefícios da ASE, sem prejuízo de exceções atendíveis.
- 5.** Formalização mais evidente do ato de aprovação e/ou revisão dos processos, através da assinatura dos respetivos responsáveis e aposição da data correspondente.

6. A Equipa Multidisciplinar de Apoio Socioeducativo das unidades orgânicas deve exarar sempre em ata a análise e deliberação de cada aprovação/revisão de escalão, no sentido de as eventuais alterações serem fundamentadas em cálculos precisos e sustentadas em documentação justificativa a solicitar aos interessados.

7. Ponderar, em articulação com a Direção Regional da Educação, o acesso ao regime de distribuição de fruta aos alunos do 1.º ciclo do ensino básico, em cumprimento do estabelecido na Portaria n.º 95/2009, de 11 de novembro, alterada pelas Portarias n.ºs 8/2010, de 26 de janeiro, e 43/2010, de 26 de abril.

8. Repensar, nas unidades orgânicas que não o fazem, a possibilidade de ser atribuído aos alunos beneficiários da ASE material para a prática da educação física, assegurando o devido cabimento orçamental.

Angra do Heroísmo, 14 de maio de 2019.

Os Coordenadores:

HERCULANO COUTO GODINHO

PAULO SOUSA LIMA