

Resumo

O objeto desta auditoria especial é a avaliação do nível de implementação das recomendações contidas no Acórdão TC nº 0954, de 06/09/2017, referentes ao Ensino Fundamental – Anos Iniciais, de responsabilidade da Prefeitura Municipal do Jaboatão dos Guararapes.

Os procedimentos metodológicos utilizados para colher as informações que auxiliaram no processo de auditoria foram: pesquisa documental e bibliográfica; estudo da legislação específica e entrevistas não estruturadas realizadas com os gerentes e técnicos da Prefeitura Municipal do Jaboatão dos Guararapes.

Com relação ao atendimento ou não das recomendações, o presente monitoramento constatou o seguinte:

- Recomendação 01: Implementar política de capacitação para professores e profissionais de apoio escolar visando a melhoria do atendimento dos alunos portadores de necessidades especiais – parcialmente implementada;
- Recomendação 02: Contratar profissionais de apoio escolar em quantidade suficiente para atendimento da totalidade dos alunos PNE – parcialmente implementada;
- Recomendação 03: Criar mecanismos para a retenção dos profissionais de apoio aos alunos PNE, diminuindo sua rotatividade – parcialmente implementada;
- Recomendação 04: Fortalecer os controles com vistas à proibição de visitas de representantes de editoras nas escolas durante o processo de escolha dos livros didáticos – implementada;
- Recomendação 05: Aumentar o controle em relação à devolução pelos alunos ao final do ano dos livros didáticos reutilizáveis - parcialmente implementada;
- Recomendação 06: Aprimorar o sistema de remanejamento dos livros didáticos entre as escolas no início do ano letivo – parcialmente implementada;
- Recomendação 07: Comprar livros didáticos pelos municípios com recursos próprios quando estes não forem entregues em quantidade suficiente pelo governo federal para atender a totalidade dos alunos - parcialmente implementada.

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

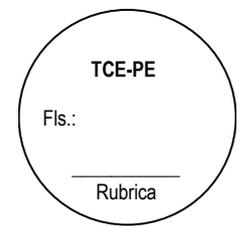


LISTA DE SIGLAS

AEE	Atendimento Educacional Especializado
ANOP	Auditoria de Natureza Operacional
AOP	Auditoria Operacional
CCE	Coordenadoria de Controle Estadual
CD	Conselho Deliberativo
CEE	Coordenadoria de Educação Especial
CF	Constituição Federal
DCM	Departamento de Controle Municipal
DICC	Divisão de Contas da Capital
EC	Emenda Constitucional
EFAI	Ensino Fundamental – Anos Iniciais
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EPP	Empresa de Pequeno Porte
ETC	Educação, Tecnologia e Construção
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GAIEENF	Gerência de Anos Iniciais, Educação Especial, Normatização e Educação Continuada
GC	Gabinete do Conselheiro
GEAP	Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas
GECP	Gerência de Controle de Pessoal
GENF	Gerência de Ensino, Normatização e Formação Continuada
IAS	Instituto Ayrton Senna
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPDH	Instituto Prisma de Desenvolvimento Humano
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
NAE	Núcleo de Auditorias Especializadas
NAP	Núcleo de Atos de Pessoal
PAS	Programa Alfabetizar com Sucesso
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola



PME	Plano Municipal de Educação
PNBE	Programa Nacional Biblioteca da Escola
PNE	Plano Nacional de Educação
PNE	Portadores de Necessidades Especiais
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PROMOEX	Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SEPLAG	Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão
SME	Secretaria Municipal de Educação
TCE-PE	Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
TDA	Termos de Designação de Atividade
TDI	Taxa de Distorção Idade-Série
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância



Lista de gráficos

Gráfico 1 – Evolução do Fracasso Escolar nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental no Município de Jaboatão dos Guararapes	12
Gráfico 2 – Evolução da Taxa de Distorção Idade-Série nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental no Município de Jaboatão dos Guararapes	13
Gráfico 3 – Evolução da Nota da Prova Brasil dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental no Município de Jaboatão dos Guararapes	13
Gráfico 4 – Evolução do Ideb dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental no Município de Jaboatão dos Guararapes	14
Gráfico 5 – Evolução da matrícula nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental no Município de Jaboatão dos Guararapes	23



Sumário

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO.....	6
1.1. Antecedentes	6
1.2. Identificação do objeto do monitoramento	7
1.3. Objetivos e escopo do monitoramento	7
1.4. Procedimentos metodológicos	7
CAPÍTULO 2 – VISÃO GERAL DO ENSINO FUNDAMENTAL – ANOS INICIAIS NO ESTADO DE PERNAMBUCO.....	8
2.1. Relevância do Tema	8
2.2. Legislação.....	9
2.3. Lógica das ações do EFAI no Estado de Pernambuco: Programa Alfabetizar com Sucesso (PAS).....	11
2.4. Indicadores de Desempenho no Município	11
CAPÍTULO 3 – ANÁLISE DOS ACHADOS E SUAS RECOMENDAÇÕES.....	15
3.1. Recomendação 01: Implementar política de capacitação para professores e profissionais de apoio escolar visando a melhoria do atendimento dos alunos portadores de necessidades especiais	15
3.2. Recomendação 02: Contratar profissionais de apoio escolar em quantidade suficiente para atendimento da totalidade dos alunos PNE.....	17
3.3. Recomendação 03: Criar mecanismos para a retenção dos profissionais de apoio aos alunos PNE, diminuindo sua rotatividade	19
3.4. Recomendação 04: Fortalecer os controles com vistas à proibição de visitas de representantes de editoras nas escolas durante o processo de escolha dos livros didáticos.....	21
3.5. Recomendação 05: Aumentar o controle em relação à devolução pelos alunos ao final do ano dos livros didáticos reutilizáveis.....	22
3.6. Recomendação 06: Aprimorar o sistema de remanejamento dos livros didáticos entre as escolas no início do ano letivo.....	24
3.7. Recomendação 07: Comprar livros didáticos pelos municípios com recursos próprios quando estes não forem entregues em quantidade suficiente pelo governo federal para atender a totalidade dos alunos	26
CAPÍTULO 4 – ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR	27
CAPÍTULO 5 – CONCLUSÃO	32
CAPÍTULO 6 – PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO	33



CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO

1.1. Antecedentes

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) iniciou em 2001 a realização de auditorias operacionais em ações de governo, avaliando aspectos de eficiência, eficácia e economicidade da gestão pública, com objetivo de contribuir para que os investimentos gerem mais benefícios à sociedade.

Desde 2006, o TCE-PE vem desenvolvendo ações na área de Auditoria Operacional (AOp) junto ao Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros (Promoex), tendo sido realizada auditoria operacional, coordenada pelo TCU, que envolveu diversos Tribunais de Contas, na área de educação, no ano de 2013. No âmbito desta Corte de Contas, foi executada auditoria operacional para avaliar as ações do ensino médio no Estado de Pernambuco, abordando os eixos de eficácia e efetividade.

Essa experiência de uma auditoria envolvendo múltiplos atores inspirou o TCE-PE a realizar uma auditoria que tivesse a participação de vários setores internos ao órgão. Para tanto, o NAE/GEAP realizou parcerias com o DCM/DICC e o NAP/GECP, cabendo a proposição do objeto ao NAE/GEAP, enquanto para a escolha das dimensões a serem avaliadas no objeto, uniram esforços o NAP/GECP e a CCE/DCM. Por competência, o planejamento e a execução foram realizados sob a coordenação técnica do NAE/GEAP, com o protagonismo efetivo dos três segmentos. Surge então, pela primeira vez no âmbito institucional do TCE-PE, uma Auditoria Coordenada nos Municípios, assim chamada por envolver vários segmentos do TCE, e ter atuação coordenada em municípios do Estado de Pernambuco.

Tendo em vista o Termo de Designação de Atividade – TDA/Geap nº 1.42.013/2018, foi determinada a realização do monitoramento da implementação das recomendações contidas no Acórdão TC nº 0954, de 06/09/2017, para avaliação das ações relativas ao Ensino Fundamental – Anos Iniciais, de responsabilidade da Prefeitura Municipal do Jaboatão dos Guararapes. O processo de Auditoria Especial foi formalizado sob o nº 1858398-2, cujo relator é o Conselheiro Ranilson Ramos. Participou desta auditoria a seguinte servidora da Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas:

- Adriana Maria Frej Lemos – Analista de Controle Externo – Mat. 0898.

O presente trabalho trata dos resultados do primeiro monitoramento relativo à auditoria realizada, aplicando-se técnicas, procedimentos e metodologia específicos, desenvolvidos neste Tribunal sob a denominação Auditoria Operacional (AOp).



1.2. Identificação do objeto do monitoramento

O objeto deste monitoramento consiste na verificação do grau de implementação das recomendações contidas no Acórdão TC nº 0954, de 06/09/2017, proferidas pelo Tribunal de Contas de Pernambuco, relativas às ações do Ensino Fundamental – Anos Iniciais, de responsabilidade da Prefeitura Municipal do Jaboatão dos Guararapes.

1.3. Objetivos e escopo do monitoramento

O primeiro monitoramento visa avaliar a situação dos achados e aferir:

1. Se os problemas identificados na auditoria operacional foram sanados, tendo por base as ações propostas no Plano de Ação;
2. Se as recomendações contidas no Acórdão TC nº 954/17 foram implementadas até a data da realização deste monitoramento ou se estão sendo observadas pela atual gestão.

1.4. Procedimentos metodológicos

As técnicas, procedimentos e metodologia específicos aplicados neste monitoramento foram desenvolvidos neste Tribunal sob a denominação Auditoria Operacional (AOp). A metodologia utilizada para colher as informações que auxiliaram o processo de auditoria foram:

- Pesquisa documental e bibliográfica;
- Estudo da legislação;
- Informações e dados fornecidos pela Prefeitura Municipal do Jaboatão dos Guararapes;
- Entrevistas com gestores da Secretaria Municipal de Educação; e
- Análise de dados e séries históricas extraídos das bases de dados do MEC.



CAPÍTULO 2 – VISÃO GERAL DO ENSINO FUNDAMENTAL – ANOS INICIAIS NO ESTADO DE PERNAMBUCO

2.1. Relevância do Tema

A Educação Básica de qualidade é um direito assegurado pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Ela se apresenta como o alicerce indispensável e condição primeira para o exercício pleno da cidadania e o acesso aos direitos sociais, econômicos, civis e políticos.

Os objetivos educacionais referentes ao ensino fundamental - anos iniciais estão pautados nos processos de alfabetização e letramento, no desenvolvimento das diversas formas de expressão e nos conhecimentos que constituem os componentes curriculares obrigatórios.

Segundo o artigo 11, inciso V da CF/88, os municípios devem oferecer de forma prioritária o ensino fundamental e de forma obrigatória a educação infantil. No caso do estado de Pernambuco, a grande maioria das escolas (95,5%) que ofertam o Ensino Fundamental I pertence à rede municipal. Assim, o presente trabalho tem como foco as escolas da rede municipal de ensino.

O processo de ampliação da abrangência do ensino fundamental vem se desenvolvendo há décadas no Brasil. Sua relevância é constatada ao se analisar a legislação educacional brasileira: a Lei nº 4.024/1961 estabeleceu quatro anos de escolaridade obrigatória; com o Acordo de Punta Del Este e Santiago, de 1970, estendeu-se para seis anos o tempo do ensino obrigatório; a Lei nº 5.692/1971 determinou a extensão da obrigatoriedade para oito anos; a Lei nº 10.172/2001, que aprovou o PNE anterior, tomou como meta o ensino fundamental obrigatório de nove anos de duração, a iniciar-se aos seis anos de idade. Finalmente, em 06 de fevereiro de 2006, a Lei nº 11.274, instituiu o ensino fundamental de nove anos de duração com a inclusão das crianças de seis anos de idade.

A meta 2 do atual Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005/14, prevê a universalização da educação fundamental de nove anos para todas as crianças de seis a catorze anos de idade com 95% dos alunos concluindo esta etapa na idade recomendada até 2024.

Segundo a UNICEF (Brasil, 2009)¹, nos últimos anos a educação no país teve grandes avanços ao ter matriculado 97% de crianças e jovens, entre 6 e 14 anos nas escolas em nível nacional, o equivalente a 27 milhões de crianças e jovens com acesso à educação escolarizada. Entretanto, além da ampliação do acesso à escola, a permanência dos alunos e

¹. **O Direito de Aprender:** Potencializar avanços e reduzir desigualdades In: SILVA, Maria de Salette; ALCANTARA, Pedro Ivo. Brasília, DF: UNICEF, 2009a



o sucesso nos processos de ensino e aprendizagem são desafios ainda presentes para a escola brasileira, sendo o principal deles a oferta de uma educação de qualidade.

2.2. Legislação

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 205, afirma que a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família. Estabelece ainda, em seu artigo 211, que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.”

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei Federal nº 9.394/96, disciplina a organização da educação nacional, relacionando as competências de cada esfera de governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e estabelecendo os níveis de ensino da educação no país, a saber: Educação Básica (formada pela Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) e Educação Superior. Seguem, abaixo, os dispositivos:

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;

...

VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no art. 38 desta Lei;

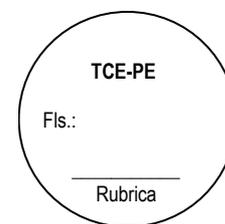
Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

A Lei nº 13.005/14 estabelece o Plano Nacional de Educação (PNE), previsto no artigo 214 da Constituição Federal, e tem como objetivo “*articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas*”.

O PNE prevê no caput do artigo 8º a instituição dos Planos Estaduais e Municipais de Educação, conforme disposto a seguir:

Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.



Dentro dos diplomas citados, alguns dispositivos merecem destaque por estarem mais diretamente relacionados aos eixos temáticos deste trabalho. Na CF, o artigo 208, inciso VII garante a oferta de programas suplementares de material didático-escolar.

Na LDB, destacam-se os artigos 58 e 59, que tratam da Educação Especial e estabelecem a inclusão em turmas regulares como o modelo preferencial a ser adotado para os alunos portadores de necessidades especiais, além de prever a capacitação dos professores de modo a proporcionar a integração destes alunos nas classes comuns. Adiante, os artigos 61 e 62 tratam da formação dos profissionais de educação. Consta, ainda, o artigo 67, inciso IV, que prevê a promoção na carreira com base em avaliação de desempenho para os profissionais de educação.

No PNE encontra-se o artigo 8º, §1º, inc. III, que assegura o sistema educacional inclusivo para os alunos portadores de necessidades especiais. No inciso II do mesmo dispositivo consta a orientação para que os Planos Municipais de Educação contenham estratégias que assegurem a equidade educacional e diversidade cultural para alunos da zona rural, indígenas e quilombolas. Na meta 2, que visa à diminuição da distorção idade-série, encontra-se a estratégia 2.9, que trata do incentivo à participação dos pais ou responsáveis no acompanhamento das atividades escolares dos filhos. As metas 15 e 16, juntamente com as estratégias 7.4 e 19.8, são normas relativas à formação continuada dos profissionais da educação.

Além da CF, LDB, PNE e PME, foram utilizadas também as normas que regulam o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD, Portaria Normativa do MEC nº 7 de 2007 e Resolução MEC/FNDE nº 42/2012), e o Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE, Resolução MEC/FNDE nº 7/2009).

Com relação à legislação específica do município de Jaboatão dos Guararapes relacionada ao tema educação, destacam-se a Lei nº 267/2004, que cria o Sistema Municipal de Ensino do Jaboatão dos Guararapes e as Leis nº 626/2011 e 1.203/2015, responsáveis respectivamente pela instituição do Plano Municipal de Educação e pela sua adequação ao Plano Nacional de Educação.

Conforme a legislação citada, o Sistema Municipal de Ensino de Jaboatão dos Guararapes deve atuar em colaboração com os Sistemas Federal e Estadual de Ensino e tem a função de planejar, implantar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e os planos nacionais e estaduais de educação. A legislação discrimina os órgãos que compõem o referido Sistema e suas competências. Estabelece ainda mecanismos para garantia de uma gestão democrática da educação no município.

Com relação ao Plano Municipal de Educação, a Lei nº 626/2011 estabeleceu sua vigência para o decênio de 2011 a 2020. Com a promulgação do Plano Nacional de Educação, o Plano Municipal precisou sofrer adequações, o que ocorreu por meio da Lei Municipal nº 1.203/2015, que alterou a vigência do Plano para o período de 2015 a 2024.

O PME 2015/2024 é constituído por três eixos: o primeiro contextualiza o município do Jaboatão dos Guararapes considerando os aspectos sociais, indicadores demográficos e educacionais. O segundo eixo fundamenta a caracterização atual das etapas da educação



básica no município. O terceiro eixo, por fim, é constituído com as metas e as estratégias que configuram os desafios pactuados para a melhoria da qualidade do ensino no município.

2.3. Lógica das ações do EFAI no Estado de Pernambuco: Programa Alfabetizar com Sucesso (PAS)

Um importante instrumento de apoio do governo do Estado de Pernambuco aos municípios tem sido o Programa Alfabetizar com Sucesso (PAS). O PAS é uma política pública educacional que envolve um programa de gerenciamento de dados da aprendizagem nos anos iniciais do Ensino Fundamental.

O Programa teve início em 2003, atendendo os alunos da rede estadual de ensino e só em 2005 passou a atender alunos da rede municipal do estado a partir de parcerias com municípios. O Instituto Ayrton Senna (IAS) é um dos principais parceiros do PAS. O Programa está organizado em três eixos: Político, Gerenciamento de Dados e Pedagógico.

O Eixo Político envolve a decisão política dos gestores municipais em aderir ou não ao PAS como política pública educacional. Uma vez aceito o Programa, faz-se necessário assumir a implementação e acompanhar os resultados. Para viabilizar o compromisso, tanto o ente federado estadual quanto o municipal devem formar equipes para atuar no Programa.

O Eixo Gerenciamento de Dados envolve um sistema eletrônico de informação de dados alimentado por informações advindas do professor e coordenador pedagógico a respeito do processo ensino e aprendizagem. Os dados quantitativos e qualitativos gerados podem ser analisados e ser fonte de investigação para as dificuldades de aprendizagem apresentadas pelos alunos e de replanejamento pelo professor e pelas equipes.

O Eixo Pedagógico compreende o acompanhamento da prática pedagógica do professor e o aprendizado dos alunos. Está organizado em ações que possibilitam o processo de construção do conhecimento no qual o educando é o protagonista: organização do ensino em Ciclos, formação continuada do professor e da equipe coordenadora, proposta curricular, visita pedagógica e material pedagógico de apoio.

Com relação ao seu alcance, o PAS chegou em 2013 com parcerias em 170 municípios dos 185 que formam o Estado, atendendo 1.253 escolas da rede municipal de ensino e um total de 220.086 alunos dos anos iniciais do Ensino Fundamental.

2.4. Indicadores de Desempenho no Município

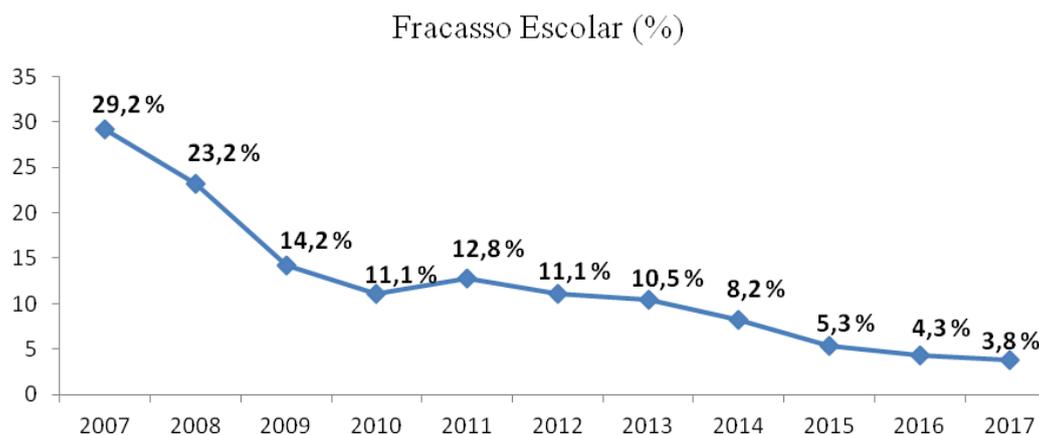
O presente tópico apresenta uma série de indicadores relativos à rede municipal de ensino de Jaboatão dos Guararapes, demonstrando sua evolução ao longo dos anos.

O primeiro deles é o Fracasso Escolar. Ele mede a quantidade de alunos reprovados somada a quantidade de alunos que abandonaram a escola em relação ao total de alunos



matriculados em determinado ano letivo. O gráfico abaixo demonstra a evolução do Fracasso Escolar nos anos iniciais do ensino fundamental, no período de 2007 a 2017.

Gráfico 1 – Evolução do Fracasso Escolar nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental no Município de Jaboatão dos Guararapes



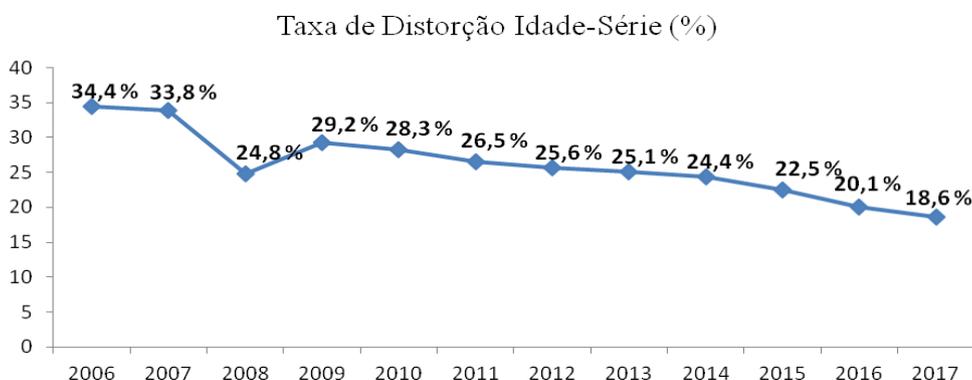
Fonte: Ministério da Educação (MEC)

Observa-se uma queda representativa do Fracasso Escolar ao longo dos anos, que passou de 29,2% em 2007 para 3,8% em 2017. Essa queda foi mais acentuada no período compreendido entre 2007 e 2010, havendo uma pequena elevação entre 2010 e 2011, voltando a cair de maneira mais suave entre 2011 e 2017.

Outro indicador analisado é a Taxa de Distorção Idade-Série. Ela expressa o percentual de alunos, em cada série, com idade superior à esperada e informa a proporção desses alunos em relação ao total de matriculados. O gráfico abaixo demonstra a evolução do referido indicador nos anos iniciais do ensino fundamental no período de 2006 a 2017.



Gráfico 2 – Evolução da Taxa de Distorção Idade-Série nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental no Município de Jaboatão dos Guararapes

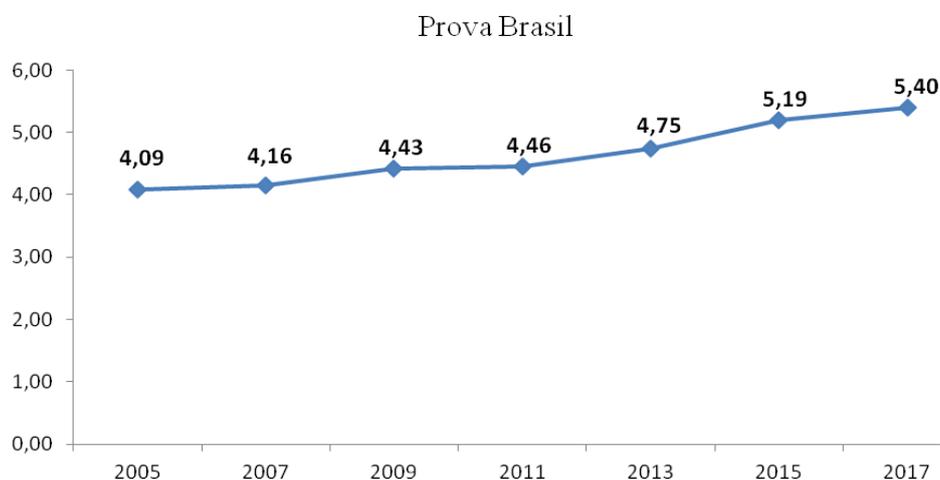


Fonte: Ministério da Educação (MEC)

Observa-se uma diminuição gradual da Taxa de Distorção Idade-Série ao longo dos anos iniciais do ensino fundamental em Jaboatão dos Guararapes, passando de 34,4% em 2007 para 18,6% em 2017.

Um terceiro indicador levantado foi a nota da Prova Brasil para os anos iniciais do ensino fundamental. A Prova Brasil foi desenvolvida pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC) e tem por objetivo avaliar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro. Segue gráfico demonstrando a evolução desse indicador, que é medido bienalmente, no período de 2005 a 2017.

Gráfico 3 – Evolução da Nota da Prova Brasil dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental no Município de Jaboatão dos Guararapes



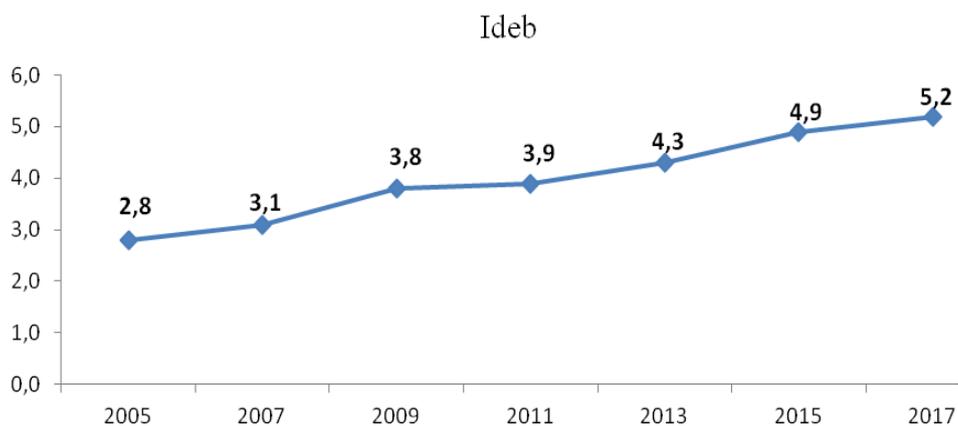
Fonte: Ministério da Educação (MEC)



Verifica-se um aumento contínuo na nota da Prova Brasil dos anos iniciais do ensino fundamental no município de Jaboatão dos Guararapes, passando de 4,09 em 2005 para 5,40 em 2017.

Por fim, seguem os dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) para os anos iniciais do ensino fundamental. O Ideb foi criado em 2007 e reúne, em um só indicador, os resultados de dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. Ele é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) – para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil – para os municípios.

Gráfico 4 – Evolução do Ideb dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental no Município de Jaboatão dos Guararapes



Fonte: Ministério da Educação (MEC)

Com relação ao Ideb, também foi constatado um aumento gradual do indicador, que é medido bianualmente, passando 2,8 em 2005 para 5,2 em 2017. Assim, o Ideb segue a tendência dos demais indicadores que apontam para uma melhora geral na qualidade do ensino dos anos iniciais do ensino fundamental no município de Jaboatão dos Guararapes.



CAPÍTULO 3 – ANÁLISE DOS ACHADOS E SUAS RECOMENDAÇÕES

Neste capítulo será descrita a análise sobre a implementação ou não das recomendações deste Tribunal de Contas à Prefeitura Municipal do Jaboatão dos Guararapes, que objetivam sanar as falhas que comprometem a efetividade das ações relativas aos anos iniciais do ensino fundamental.

Achado 1 – Falhas no atendimento aos alunos Portadores de Necessidades Especiais (PNE)

Durante a auditoria operacional realizada verificou-se uma deficiência no quantitativo de profissionais de apoio aos alunos com necessidades especiais, com alta rotatividade desses profissionais, em grande parte devido à precariedade do vínculo profissional – estágio remunerado.

Observou-se ainda relatos de deficiência na capacitação dos professores e dos profissionais de apoio escolar voltados a atender os alunos PNE.

A Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, Lei Federal nº 13.146/15, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei Federal nº 9.394/96, o Plano Nacional de Educação, Lei Federal nº 13.005/14, e o Plano Municipal de Educação de Jaboatão dos Guararapes, Lei Municipal nº 1.203/15, tratam da questão da garantia do direito à educação das pessoas portadoras de necessidades especiais, com disponibilização de profissionais de apoio escolar bem como oferta de capacitação aos profissionais que lidam com esse público.

3.1. Recomendação 01: *Implementar política de capacitação para professores e profissionais de apoio escolar visando a melhoria do atendimento dos alunos portadores de necessidades especiais*

Conforme o Plano de Ação apresentado pela Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes (fls.33a36) foram previstas diversas ações voltadas à capacitação dos profissionais/estagiários que dão apoio aos alunos Portadores de Necessidades Especiais, a exemplo de formações mensais para os professores do atendimento educacional especializado, formações mensais para brailistas e interpretes de estudantes com deficiência auditiva e visual, formações bimestrais para estagiários e profissionais de apoio, dentre outras.

Através da CI nº 128/2018, da Coordenadoria de Educação Especial (CEE), fl. 79, foi enviada documentação relativa às capacitações oferecidas para os profissionais que lidam



com os alunos portadores de necessidades especiais, anexando as respectivas atas de frequência (fls. 80 a 142). As capacitações informadas foram as seguintes:

- Formação de Brailistas – meses de fevereiro e agosto;
- Formação de intérpretes – mês de fevereiro;
- Formação de professores do Atendimento Educacional Especializado (AEE) – meses de fevereiro, março, abril, maio e junho;
- Curso de Libras Básico 1 e 2 – 2018.1 (de abril a julho);
- Curso de tiflogia (capacitar e formar profissionais quanto aos estudos da instrução intelectual e profissional da pessoa com deficiência visual) – 2017 e 2018 – carga horária total: 160 horas-aula (ago/2017 a ago/2018);
- II Seminário de Políticas Públicas Educacionais Inclusivas, realizado em 31/08/2018 (público-alvo: gestores, supervisores e coordenadores escolares, professores da sala de recursos, brailistas, intérpretes).

Com relação aos cursos acima citados, foi enviado através do Ofício nº 857/2018-SME (fls.191 a 197 e 223 a 233), maiores detalhes como nome do docente, conteúdo programático e metodologia, conforme documentos às fls. 199 a 202. Foram informadas ainda formações previstas para este ano, segundo documentos às fls. 204 a 221, a saber:

- I Encontro de Profissionais de Educação sobre Autismo – a ser realizado em dezembro de 2018 tendo como público-alvo estagiários, apoios pedagógicos e gestores escolares;
- Seminário de Políticas Públicas Educacionais Inclusivas: Unir para Incluir: Quebrando Barreiras Comunicacionais – a ser realizado em novembro de 2018. Objetivo: fortalecimento das políticas educacionais inclusivas dos estudantes com surdez (público-alvo: pais, surdos, intérpretes, professores do AEE, gestores, dentre outros);
- Curso de Libras – 2018-2 (ago a nov/2018).

Segundo entrevista com a Coordenadora da Educação Especial do município, a principal dificuldade para a oferta de um maior número de capacitações é de espaço físico, tendo em vista que a escola de formação municipal encontra-se em reforma, com previsão de conclusão em fevereiro de 2019.

Diante da documentação fornecida e de entrevista realizada, observa-se a existência de uma política de capacitação abrangente, envolvendo os diversos profissionais que lidam com os alunos especiais e com oferta de formações em diversas áreas de interesse.

Por outro lado, percebe-se uma falha quanto à capacitação voltada aos estagiários e auxiliares de apoio pedagógico dos alunos PNE, tendo em vista que o Plano de Ação prevê a realização de capacitações bimestrais para esse público-alvo e até o presente momento não foi ofertada qualquer capacitação para os mesmos, estando apenas prevista sua participação no I Encontro de Profissionais de Educação sobre Autismo, a ser realizado nos dias 13 e 20 dezembro de 2018.



Diante do exposto, observa-se que a **recomendação foi parcialmente implementada** tendo em vista que é necessária uma maior atenção à formação dos estagiários e auxiliares de apoio pedagógico, considerando que eles têm um papel fundamental no aprendizado dos alunos deficientes pois acompanham o dia a dia deles em sala de aula.

Por ser uma **atividade de ação continuada**, a recomendação “*Implementar política de capacitação para professores e profissionais de apoio escolar visando a melhoria do atendimento dos alunos portadores de necessidades especiais*” **necessita de um acompanhamento contínuo.**

3.2. Recomendação 02: *Contratar profissionais de apoio escolar em quantidade suficiente para atendimento da totalidade dos alunos PNE*

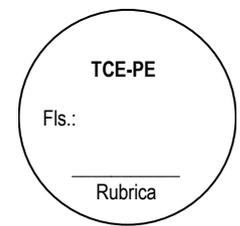
A Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes apresentou, através do Ofício nº 840/2018 – SME, de 21/09/18, CD-Rom contendo a relação dos alunos PNE matriculados na rede municipal de ensino (fls. 44 a 46).

Segundo essa relação, atualmente são 1.517 alunos PNE matriculados na rede municipal de Jaboatão (incluindo os alunos da Educação Infantil, Ensino Fundamental e EJA). Foi informado em entrevista com a Coordenadora de Educação Especial do município que todos esses alunos possuem laudo clínico, atestando que são portadores de deficiência. Nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, objeto do presente trabalho, são 763 alunos PNE matriculados, conforme levantamento feito pela equipe de auditoria.

Para dar suporte a esses 1.517 alunos, a Prefeitura conta com uma série de profissionais e estagiários, conforme informado através do Ofício nº 840/2018 – SME, de 21/09/18, a saber: 16 brailistas, 47 intérpretes de libras, 179 auxiliares de apoio pedagógico e 536 estagiários (fls. 47 a 77). Foi apresentada ainda relação de 53 professores que trabalham nas salas de recursos multifuncionais. Ressalte-se que desses estagiários informados, 282 são exclusivos dos anos iniciais do ensino fundamental, conforme levantamento feito pela equipe de auditoria.

Com relação ao vínculo desses profissionais, verifica-se que os professores do atendimento educacional especializado (que são aqueles que atuam nas salas de recursos multifuncionais, onde os alunos PNE participam de atividades no contraturno) são concursados, enquanto os brailistas, intérpretes de libras e os auxiliares de apoio pedagógico são contratados temporariamente.

Conforme maior detalhamento na “recomendação 03” do presente relatório, os auxiliares de apoio pedagógico foram contratados pela Prefeitura de Jaboatão através de seleção simplificada formalizada pelo Decreto nº 055/2018, de 30/05/18, CD-ROM à fl. 197, onde estavam previstas 600 vagas para o cargo de Auxiliar de Apoio Pedagógico para Estudantes com Deficiência e Transtorno do Espectro do Autismo. Dessas 600 vagas foram



classificados 437 profissionais para o referido cargo, segundo o Anexo I da Portaria 11/2018, de 12/07/18, Relação Geral Final dos Classificados por Cargo, CD-ROM à fl. 197.

Segundo entrevista realizada com a Gerente de Anos Iniciais, Educação Especial, Normatização e Formação Continuada do município, os auxiliares de apoio pedagógico estão assumindo gradativamente suas funções. Assim, o número informado na primeira leva de documentos entregue pela Prefeitura, de 179 auxiliares de apoio, é provisório. Em setembro de 2018 já tinham assumido a função 200 auxiliares de apoio, conforme informação constante no CD-ROM à fl. 197.

Segundo levantamento da equipe de auditoria, desses 200 auxiliares de apoio contratados, 149 estão atuando junto a alunos dos anos iniciais, dando assistência a um total de 196 alunos com deficiência dos anos iniciais do ensino fundamental. Ressalte-se que como o auxiliar de apoio trabalha nos dois turnos ele pode ficar responsável por um aluno especial pela manhã e outro à tarde.

Assim, atuando nos anos iniciais encontram-se 282 estagiários e 149 auxiliares de apoio pedagógico, totalizando 431 pessoas para atender a um total de 763 alunos PNE. Segundo entrevista aplicada com a Coordenadora de Educação Especial do município não existe normativo federal que estabeleça que deve haver um profissional de apoio para cada aluno com necessidade especial. No caso de Jaboatão, existe uma instrução normativa que estabelece o máximo de dois alunos PNE por turma, sendo acompanhados por um estagiário ou apoio. Quando é necessário faz-se o desmembramento desses alunos, para que fique um aluno por sala de aula.

Quando questionada a respeito da suficiência de apoios/estagiários para dar suporte aos alunos com deficiência, a coordenadora afirmou que o quantitativo não é suficiente, que seriam necessários mais auxiliares de apoio e estagiários.

No Plano de Ação a gestão se propõe a manter a interlocução com as faculdades para captação de apoio para os alunos portadores de necessidades especiais bem como a realizar seleção simplificada para cuidadores e apoio pedagógico para os estudantes com deficiência e transtorno do espectro do autismo.

No que diz respeito a seleção simplificada para cuidadores, a gestão anexa a CI nº 147/2018, de 04/10/18 (fls. 235), que contém justificativa da não contratação de cuidador para os estudantes com deficiência. Afirma que a seleção simplificada foi inicialmente pensada para dois profissionais, apoio escolar e cuidador, porém decidiu-se unificar a função de cuidador e apoio pedagógico embasado na Lei Federal nº 13.146/2015, artigo 3º, inciso XIII, onde define o profissional de apoio escolar como: pessoa que exerce atividade de alimentação, higiene e locomoção do estudante com deficiência e atua em todas as atividades escolares nas quais se fizer necessária, em todos os níveis e modalidades de ensino, em instituições públicas e privadas, excluídas as técnicas ou os procedimentos identificados com profissões legalmente estabelecidas.



Diante do exposto, tendo em vista a interlocução com as faculdades para contratação de estagiários e a realização de seleção simplificada para contratação de auxiliares de apoio pedagógico, verifica-se que a Secretaria Municipal de Educação vem tomando as medidas para que a recomendação “*Contratar profissionais de apoio escolar em quantidade suficiente para atendimento da totalidade dos alunos PNE*” seja implementada. Entretanto, por ser uma atividade de ação continuada, a recomendação necessita de acompanhamento contínuo.

3.3. Recomendação 03: *Criar mecanismos para a retenção dos profissionais de apoio aos alunos PNE, diminuindo sua rotatividade*

Conforme descrito no relatório de auditoria, em sala de aula os alunos PNE eram auxiliados por estagiários, porém, pela precariedade do vínculo desses, ocorria muita rotatividade dos estudantes, o que prejudicava o suporte aos alunos com necessidades especiais.

Para minimizar essa situação, a Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes, por meio do Decreto nº 055/2018, de 30/05/18, CD-ROM à fl. 197, autorizou a abertura de Seleção Simplificada para a contratação temporária de profissionais para diversos cargos, dentre eles o de Auxiliar de Apoio Pedagógico para Estudantes com Deficiência e Transtorno do Espectro do Autismo.

Tal Decreto é detalhado pela Portaria nº 08/2018 – SEPLAG, também de 30/05/18, CD-ROM à fl. 197, em cujo anexo encontra-se o Edital nº 28/2018, da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SEPLAG), que regula a Seleção Simplificada, estabelecendo um quantitativo de 600 vagas para o cargo de Auxiliar de Apoio Pedagógico para Estudantes com Deficiência e Transtorno do Espectro do Autismo.

O Edital indica ainda as atribuições a serem exercidas por esses profissionais, dentre elas: permanecer com o aluno em sala durante a aula auxiliando-o na realização das atividades escolares, participar da elaboração do Projeto Político Pedagógico da escola, participar das reuniões de planejamento do processo de ensino-aprendizagem, participar dos encontros de formação continuada, auxiliar nas atividades de higiene e troca de vestuário durante o período em que o aluno estiver na escola, dar assistência nas questões de mobilidade do aluno nos diversos espaços educativos, dentre outras.

Essas atribuições estão em consonância com a definição dada pela Lei Federal nº 13.146/2015 – Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, em seu artigo 3º, inciso XIII, para o profissional de apoio escolar: pessoa que exerce atividade de alimentação, higiene e locomoção do estudante com deficiência e atua em todas as atividades escolares nas quais se fizer necessária, em todos os níveis e modalidades de ensino, em instituições públicas e privadas, excluídas as técnicas ou os procedimentos identificados com profissões legalmente estabelecidas.

Segundo o Anexo I da Portaria nº 11/2018, de 12/07/18, Relação Geral Final dos Classificados por Cargo, CD-ROM à fl. 197, 437 profissionais foram classificados para o



cargo de Auxiliar de Apoio Pedagógico para Estudantes com Deficiência e Transtorno do Espectro do Autismo.

Na entrevista com a Gerente de Anos Iniciais, Educação Especial, Normatização e Formação Continuada foi informado que esses profissionais estão assumindo suas funções gradativamente, já tendo assumido a função de auxiliar de apoio pedagógico um total de 200 profissionais em setembro de 2018, conforme informação constante no CD-ROM à fl. 197.

Ressalte-se que antes da contratação desses auxiliares de apoio pedagógico só existiam estagiários para apoiar os alunos PNE em sala de aula (sem considerar os brailistas, os interpretes de libras e os professores regentes). Em reunião com a Coordenadora da Educação Especial foi informado que os estagiários não podem atuar como cuidadores dos alunos com necessidades especiais, dando apoio apenas nas questões pedagógicas.

Segundo declaração da Secretária Municipal de Educação, dada por meio do Ofício nº 857/2018-SME, de 05/10/18 (fls. 191 e 192), com relação a alteração do vínculo empregatício do profissional de apoio aos alunos PNE, *“o processo seletivo previa 600 (seiscentas) vagas para o profissional de apoio aos alunos deficientes, mas apenas 437 (quatrocentos e trinta e sete) foram classificados. Conforme se verifica no arquivo digital, houve movimentação de estagiários nos meses de julho e agosto de 2018 quando a Secretaria iniciou o processo de substituição de estagiários pelos contratados mas, em decorrência do baixo número de classificados, houve ainda a necessidade de permanência de estagiários na rede”*.

A Prefeitura de Jaboatão anexa ainda uma série de documentos do Centro de Integração Empresa Escola de Pernambuco, CD-ROM à fl. 197, demonstrando o cancelamento de diversos contratos de estágio, mostrando uma substituição gradual de estagiários por profissionais contratados temporariamente para dar suporte aos alunos PNE.

Diante do exposto, verifica-se que a Prefeitura de Jaboatão, nesse processo de substituição de estagiários por auxiliares de apoio pedagógico, vem observando a recomendação de *“Criar mecanismos para a retenção dos profissionais de apoio aos alunos PNE, diminuindo sua rotatividade.”* Entretanto, como o processo de substituição encontra-se em curso, considera-se que a **recomendação foi parcialmente implementada**, necessitando de acompanhamento posterior para verificação da conclusão de sua implementação.

Achado 2 – Escolas receberam visitas de representantes das editoras durante o processo de escolha do livro didático

A auditoria operacional apontou que as escolas municipais receberam visitas de representantes das editoras durante o processo de escolha do livro didático, o que é proibido pela Portaria Normativa do MEC nº 07/2007.



3.4. Recomendação 04: *Fortalecer os controles com vistas à proibição de visitas de representantes de editoras nas escolas durante o processo de escolha dos livros didáticos*

Por meio do Ofício nº 840/2018, da Secretaria Municipal de Educação de Jaboatão dos Guararapes (fl. 44), a gestão municipal forneceu a documentação solicitada através do Ofício TC/GC02 nº 00136, de 13/08/2018 (fls. 37 a 39), visando comprovar a implementação das recomendações resultantes da auditoria.

Com relação ao achado em questão, foi anexada à referida documentação o Ofício Circular nº 27/2018/GAIEENF, de 18/07/18, da Gerência de Anos Iniciais, Educação Especial, Normatização e Educação Continuada, da Secretaria Municipal de Educação (fls. 157 e 158). Através desse ofício, os gestores das escolas municipais receberam orientações sobre o processo de escolha dos livros didáticos do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) 2019 bem como foram informados da proibição das visitas dos representantes de editoras às escolas durante o referido processo. A gestão anexou ainda a comprovação do envio do ofício circular para a rede de escolas municipais, conforme documento às fls. 159 a 162.

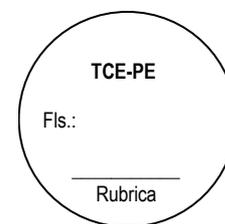
Através do Ofício nº 857/2018-SME, de 05/10/18, a Secretaria de Educação de Jaboatão dos Guararapes complementou a documentação inicialmente enviada. Foram encaminhados documentos assinados pelos gestores escolares (fls. 237 a 272), onde eles atestam que “*a Unidade de Ensino___ recebeu informações desta Secretaria, via Ofícios/Circulares, encaminhados por e-mail, esclarecendo que a visita dos representantes das editoras estavam proibidas durante o período de 03/07/2018 até o final da escolha dos livros didáticos do PNLD 2019, de acordo com o Informe nº 23/2018 – COARE/FNDE, publicado pelo FNDE em 18/07/2018, onde tais visitas, realmente não foram permitidas pelas unidades de ensino.*”

Diante do exposto, entende-se que a **recomendação** de fortalecer os controles com vistas à proibição de visitas de representantes de editoras nas escolas durante o processo de escolha dos livros didáticos **foi implementada** pela gestão municipal. Entretanto, por tratar-se de uma **ação continuada**, embora a recomendação tenha sido implementada ela necessita de **acompanhamento contínuo**.

Achado 3 – Insuficiência na oferta de livros didáticos, impedindo o uso individualizado pelos alunos

Na auditoria operacional objeto deste monitoramento constatou-se que em muitas escolas do município de Jaboatão dos Guararapes não havia oferta suficiente de livros didáticos que garantisse que cada aluno utilizasse o conjunto de livros das diversas matérias de maneira individualizada.

Os livros didáticos são fornecidos às escolas públicas de ensino fundamental e médio através do Programa Nacional do Livro Didático – PNLD, programa federal regulamentado



pela Resolução/CD/FNDE nº 42/2012. Os livros reutilizáveis são utilizados por um período total de três anos e devem ser devolvidos ao final do ano pelos alunos à escola.

A Resolução/CD/FNDE nº 42/2012 preconiza em seu artigo 1º, § 3º que “Os livros didáticos são destinados ao uso individual de alunos e professores, e os acervos são designados como material permanente das escolas beneficiárias.” (grifo nosso)

As principais causas para a situação apontada, relatadas pelos diversos usuários do programa, são: a) o envio de livros pelo MEC em quantidade insuficiente, tendo em vista que ele utiliza informações do Censo Escolar do ano anterior ao ano da escolha, que nem sempre corresponde ao quantitativo de alunos matriculados no ano da entrega; b) falhas no remanejamento de livros pelo município (que garantiria que o eventual excedente de livros em uma escola fosse utilizado por outra que não recebeu os livros em quantidade suficiente) e c) a não devolução dos livros reutilizáveis no final do ano pelos alunos ou devolução de livros mal conservados, o que não permitiria sua reutilização.

3.5. Recomendação 05: *Aumentar o controle em relação à devolução pelos alunos ao final do ano dos livros didáticos reutilizáveis*

Em resposta ao Ofício TC/GC02 nº 00136, de 13/08/2018 (fls. 37 a 39), a Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes apresentou o Ofício Circular nº 41/2017 – GENF, de 11/2017, da Gerência de Ensino, Normatização e Formação Continuada (fl. 164), direcionado aos gestores/supervisores escolares no sentido de orientá-los quanto ao processo de devolução dos livros didáticos reutilizáveis no âmbito do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). A comprovação do encaminhamento deste ofício aos gestores das unidades escolares encontra-se às fls. 165 a 168.

Segundo o referido ofício, os estudantes dos anos iniciais (4º e 5º ano) e finais do Ensino Fundamental devem devolver às escolas os exemplares utilizados por eles este ano, para que outros alunos possam usá-los em 2018. Para facilitar o controle dessa devolução foi anexada ao ofício uma planilha para preenchimento pela gestão escolar, sugerida pela Coordenação do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), com objetivo de facilitar a verificação do quantitativo de livros em falta ou excedentes em cada unidade de ensino, facilitando o processo de remanejamentos dos livros.

Para maiores esclarecimentos sobre a gestão dos livros do PNLD foi realizada entrevista com a Gerente de Anos Iniciais, Educação Especial, Normatização e Formação Continuada da Prefeitura de Jaboatão. Também participou da reunião a responsável pela coordenação do programa na Secretaria Municipal de Educação.

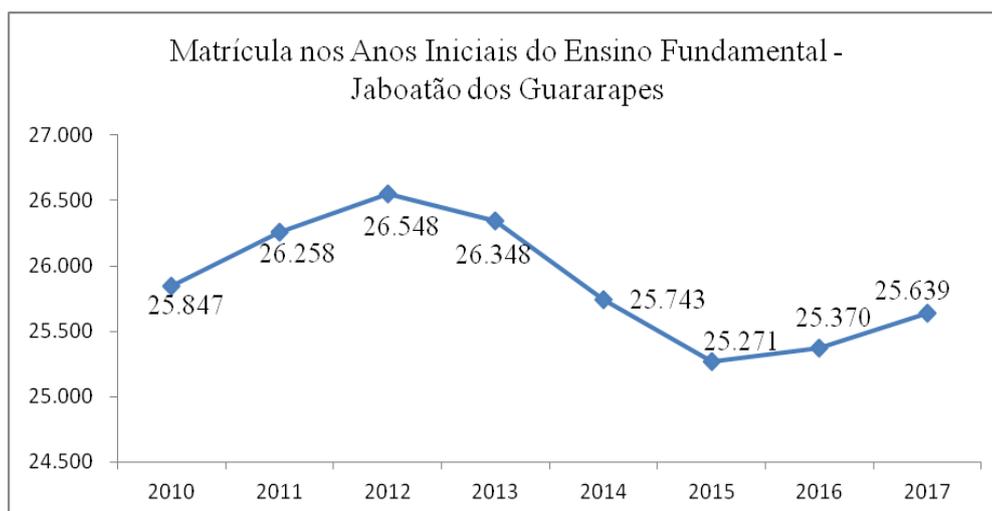
Foi informado nessa entrevista que a nova gestão da Prefeitura assumiu suas funções em janeiro de 2017, após as eleições municipais. Foi então indicada uma pessoa para assumir a coordenação do PNLD no âmbito da Secretaria. Em julho de 2017, assim que assumiu essa função, a coordenadora enviou uma planilha para as escolas onde era feito um controle, por livro didático, do quantitativo de alunos com direito ao livro, do quantitativo de alunos sem livro e do quantitativo de livros excedentes (fls. 284 a 450). Segundo informação



da coordenadora, essa planilha será novamente encaminhada às escolas ao final de 2018, desta vez em meio eletrônico, o que facilitará o controle. A partir das referidas planilhas, verificou-se que em algumas escolas muitos alunos estavam sem livros didáticos à época do levantamento.

Adicionalmente foi informado que o período da devolução é ao final do ano letivo e que geralmente as escolas colocam essa devolução como pré-requisito para a matrícula dos alunos. A gestão argumentou ainda que uma dificuldade para a adequação dos livros do PNLD a quantidade de alunos existente é que o MEC envia os livros com base no quantitativo de alunos constante no censo escolar do ano anterior. Diante dessa informação, a equipe elaborou o gráfico a seguir que retrata a evolução das matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental em Jaboatão dos Guararapes.

Gráfico 5 – Evolução da matrícula nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental no Município de Jaboatão dos Guararapes



Fonte: Ministério da Educação (MEC)

Observa-se que houve uma queda no número de matrículas no período de 2012 a 2015 e esse quantitativo voltou a crescer de 2015 a 2017, passando de 25.271 alunos matriculados em 2015 para 25.639 em 2017, correspondendo a um incremento de 99 alunos de 2015 para 2016 e 269 alunos de 2016 para 2017, o que corresponde a menos de 1% do total de matrículas em cada ano. Verifica-se, portanto, que não foi muito elevado o incremento de alunos matriculados nos anos iniciais do ensino fundamental no período de 2015 a 2017.

Sabe-se que a boa gestão dos livros didáticos do PNLD depende de uma série de fatores sendo os principais a distribuição de livros pelo MEC, a devolução pelos alunos dos livros reutilizáveis, o remanejamento entre escolas dos livros excedentes e a solicitação adicional de livros ao MEC através da reserva técnica. Tendo em vista que as planilhas preenchidas pelas escolas (fls. 284 a 450), como já dito, demonstram que em diversas



escolas nem todos os alunos possuíam os livros didáticos, constata-se que os controles sobre a devolução, remanejamento e solicitação de reserva técnica precisam ser aperfeiçoados. A gestão informou que não existe consolidação desses controles a nível de Secretaria de Educação.

Quando a gestão foi questionada sobre como é feito para contornar o problema da falta de livros didáticos para a totalidade dos alunos foi informado que são utilizados outros materiais didáticos, além dos livros, em sala de aula.

Assim, embora a gestão da Secretaria Municipal de Educação tenha tomado medidas relativas ao fortalecimento do controle sobre a devolução dos livros reutilizáveis, a exemplo de orientação dada às escolas através de ofício circular e também de envio de planilhas a serem preenchidas pelas escolas, observa-se que nem todos os alunos possuem o conjunto completo de livros didáticos referentes ao seu ano letivo, demonstrando que a **recomendação foi parcialmente implementada**. Além disso, por essa atividade tratar-se de uma ação continuada, a **recomendação** necessita de **acompanhamento contínuo**.

3.6. Recomendação 06: *Aprimorar o sistema de remanejamento dos livros didáticos entre as escolas no início do ano letivo*

Em resposta ao Ofício TC/GC02 nº 00136, de 13/08/2018 (fls. 37 a 39), a Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes apresentou o Ofício Circular nº 11/2018 – GAIEENF, de 22/03/18, da Gerência de Anos Iniciais, Educação Especial, Normatização e Formação Continuada, de 22/03/18 (fl. 170), direcionado aos gestores escolares no sentido de informá-los sobre o novo sistema de remanejamento dos livros didáticos do PNLD no PDDE Interativo. A comprovação de envio aos gestores desse ofício encontra-se às fls. 171 a 173.

Na documentação enviada pela gestão consta ainda uma declaração sobre o processo de remanejamento no município (fl. 457), onde a Gerente dos Anos Iniciais, Educação Especial, Normatização e Formação Continuada afirma que a distribuição dos livros didáticos do PNLD é realizada com base no censo escolar do ano anterior, o que gera distorções entre o número de alunos e o quantitativo de livros distribuídos pelo FNDE. Afirma ainda que é feito um levantamento dos livros excedentes e em falta na rede por meio de uma planilha preenchida manualmente, devido à dificuldade de acesso à internet nas escolas. Quando os livros são insuficientes para a demanda da escola, esta deve solicitar o remanejamento. O remanejamento pode ser realizado diretamente entre as escolas da rede ou pelo Sistema PDDE interativo. Quando feito pelo referido Sistema, o remanejamento pode ser realizado também entre as escolas de outras redes de ensino (municipais e/ou estadual). As escolas não são obrigadas a utilizar o sistema de remanejamento do PDDE interativo e no caso de Jaboatão o remanejamento é feito dentro da rede municipal de ensino. Foi esclarecido por fim que as escolas remanejaram seus livros trocando informações através de seus telefones institucionais e dos grupos dos gestores no Whatsapp.

Além de declaração sobre o remanejamento, a gestão encaminhou ainda declaração sobre a reserva técnica (fl. 459), nos seguintes termos:



Declaramos, para fins de esclarecimento, que estamos cientes de que as escolas atendidas pelo Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) podem solicitar a RESERVA TÉCNICA se ainda não tiver a quantidade de livros que necessita após o remanejamento. A Reserva Técnica é uma complementação do quantitativo de livros didáticos para o ano vigente, realizada no PDDE interativo, em período estabelecido pelo FNDE/MEC. A secretaria, além de validar os pedidos das escolas pode solicitar livros da reserva técnica para atender às escolas novas.

Porém, cada rede de ensino tem à sua disposição livros para atender até 3% da projeção de matrículas do ano em curso. Além de possuir esse limite referente ao quantitativo de livros solicitados, a Reserva Técnica está atrelada ao sistema de remanejamento. Assim, é necessário que a escola ofereça ao menos 01 (um) livro para o remanejamento para poder solicitar reserva técnica. Após a Secretaria de Educação validar os pedidos de suas escolas, o FNDE emite uma ordem de serviços aos Correios para realizar a entrega dos livros. Segundo informações coletadas no Portal do FNDE, contratualmente, os Correios tem até 45 (quarenta e cinco) dias após a emissão da ordem de serviço para entregar os livros demandados no período da Reserva.

Na entrevista realizada com a Gerente dos Anos Iniciais e com a coordenadora do PNLD na Secretaria foi informado que a entrega dos livros novos pelo FNDE ocorre entre outubro até fevereiro. Foi informado ainda que no início do ano os gestores das escolas fazem o remanejamento entre as escolas da rede. Após esse ajuste, aguardam o período de abertura do remanejamento pelo PDDE interativo para preenchê-lo. É preenchido pelo gestor escolar com a senha dele. Geralmente o remanejamento é feito em março tendo em vista que é quando o censo escolar é finalizado, daí tem-se o número real de alunos matriculados. Com relação à reserva técnica foi dito que os livros solicitados através da reserva técnica só chegaram em junho de 2018 e nem todos os livros solicitados chegaram.

Com relação ao aumento de matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental, já foi comentado na recomendação 05 que no período de 2015 a 2017 esse crescimento não foi muito representativo, correspondendo a menos de 1% do total de alunos matriculados em cada ano. Também já foram citadas na recomendação 05 as planilhas de controle dos livros didáticos preenchidas pelas escolas (fls. 284 a 450), que demonstram que à época do seu preenchimento, entre agosto e setembro de 2017, havia alunos em diversas escolas sem os livros didáticos do PNLD.

Como já dito na recomendação anterior, sabe-se que a boa gestão dos livros didáticos do PNLD depende de uma série de fatores sendo os principais a distribuição de livros pelo MEC, a devolução pelos alunos dos livros reutilizáveis, o remanejamento entre escolas dos livros excedentes e a solicitação adicional de livros ao MEC através da reserva técnica. Tendo em vista que as planilhas preenchidas pelas escolas (fls. 284 a 450), como já dito, demonstram que em diversas escolas nem todos os alunos possuíam os livros didáticos, constata-se que os controles sobre a devolução, remanejamento e solicitação de reserva técnica precisam ser aperfeiçoados.

Um passo importante no fortalecimento desses controles é a adoção das planilhas eletrônicas de controle dos livros didáticos, o que facilitaria a consolidação das informações de todas as escolas, tendo em vista que atualmente as planilhas são preenchidas manualmente.



Diante do exposto, embora a gestão da Secretaria Municipal de Educação tenha tomado medidas no sentido de aprimorar o sistema de remanejamento dos livros didáticos entre as escolas, a exemplo de envio de ofício circular de orientação às escolas quanto ao remanejamento, observa-se que nem todos os alunos possuem o conjunto completo de livros didáticos referentes ao seu ano letivo, demonstrando que a **recomendação foi parcialmente implementada**. Além disso, por essa atividade tratar-se de uma ação continuada, a **recomendação** necessita de **acompanhamento contínuo**.

3.7. Recomendação 07: *Comprar livros didáticos pelos municípios com recursos próprios quando estes não forem entregues em quantidade suficiente pelo governo federal para atender a totalidade dos alunos*

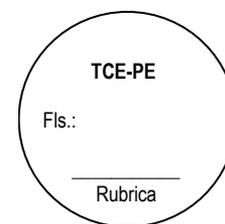
Com relação à compra de livros didáticos com recursos próprios do município, a Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes apresentou o Contrato nº 71/2017 – SME, firmado entre o município e a ADF Editora Fabricação de Brinquedos Games e Importadora Eireli – EPP em 15/12/17 (fls. 175 a 183), cujo objeto foi a aquisição de livros didáticos e paradidáticos de educação tecnológica para atendimento das unidades educacionais da rede pública de ensino do município do Jaboatão dos Guararapes. Foram adquiridos livros do 1º ao 9º ano do Ensino Fundamental, todos do Projeto ETC.

Em entrevista com a Gerente dos Anos Iniciais, Educação Especial, Normatização e Formação Continuada do município foi informado que esses livros adquiridos com recursos próprios pelo município são destinados a um projeto específico, não correspondendo aos livros didáticos disponibilizados no âmbito do PNLD.

Foi anexada à documentação uma declaração sobre a compra de livros pelo município nos seguintes termos (fl. 461):

Declaramos, para fins de esclarecimento, estarmos cientes de que, quando há insuficiência de livros didáticos do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), o município deve orientar as escolas a realizarem o remanejamento e a reserva técnica. Além disso, caso o quantitativo de livros ainda seja insuficiente para atender as necessidades das Unidades de Ensino, a Secretaria de Educação pode fazer uma solicitação no portal do FNDE na Central de Atendimento (Fale conosco). *Ressaltamos que não há qualquer orientação/determinação por parte do FNDE, informando/orientando que o município tem a responsabilidade de comprar livros do PNLD para ajustar o quantitativo de livros ao total de alunos da sua rede.* (grifo nosso)

Diante dos esclarecimentos prestados entendemos que a gestão deve priorizar o fortalecimento dos controles sobre a devolução dos livros didáticos, sobre o remanejamento e sobre a solicitação de reserva técnica de modo a suprir a necessidade dos alunos, fazendo-se desnecessária a compra de livros didáticos pelo município tendo em vista que não há orientação do FNDE nesse sentido.



CAPÍTULO 4 – ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR

Por meio dos Ofícios TC/NAE nº 1037/2018, de 10/12/18 e TC/NAE 1038/2018, de 11/12/18, fls. 502 e 503, foi encaminhada à Secretária Municipal de Educação de Jaboatão dos Guararapes e ao Prefeito Municipal de Jaboatão dos Guararapes, respectivamente, a versão preliminar do Relatório do Primeiro Monitoramento da Auditoria Operacional com o objetivo de realizar a Avaliação das Ações do Ensino Fundamental – Anos Iniciais do referido município.

A resposta acerca da avaliação realizada neste primeiro monitoramento foi recebida por meio do Ofício nº 164/2019, de 12/02/19, da Controladoria Geral do Município, fl. 507, e do Ofício nº 107/2019, de 08/02/19, da Secretaria Municipal de Educação de Jaboatão dos Guararapes, fls. 508 a 547. No documento, a Secretária Municipal de Educação, Sra. Ivaneide de Farias Dantas, tece os seus comentários às considerações descritas no relatório preliminar, que teve como objetivo verificar se os problemas identificados na auditoria operacional, objeto do processo TC nº 1504453-1 foram sanados, e se as recomendações contidas no Acórdão TC nº 0954, de 06/09/2017, foram implementadas.

Seguem os comentários feitos pela gestão a respeito das recomendações do relatório bem como as considerações da equipe de auditoria:

- **Recomendação 01:** Implementar política de capacitação para professores e profissionais de apoio escolar visando a melhoria do atendimento dos alunos portadores de necessidades especiais

Comentários da gestão:

“No ano letivo de 2018 implementamos em nosso município o curso de Libras em nível Básico 1, Básico 2 e Intermediário, bem como o curso de Tiflologia. Para 2019, já temos planejado a formação bimestral para os apoios pedagógicos, continuidade dos cursos para o atendimento aos surdos e deficiência visual, bem como o curso para mediação de aprendizagem para os estudantes com autismo, conforme documento – Anexo 1.”

Apreciação da equipe de auditoria:

A referida recomendação foi considerada parcialmente implementada no relatório preliminar do monitoramento tendo em vista que para o ano de 2018 estavam previstas capacitações bimestrais para os estagiários que davam suporte aos alunos especiais e para os auxiliares de apoio pedagógico dos alunos PNE e até o fechamento do relatório preliminar, em 26/11/18, essas capacitações não tinham acontecido.



Conforme documento anexado pela gestão, Anexo 1, fls. 517 e 518, na ‘Proposta de Trabalho para o Ano Letivo de 2019’ consta a Meta 2: ‘Realizar formação continuada para todos os profissionais envolvidos no Atendimento Educacional Especializado da rede municipal’. Nesse documento estão previstas formações bimestrais para os estagiários e auxiliares de apoio nos meses de março, maio, agosto, outubro e dezembro, de acordo com as especificidades de atendimento.

Considerando que a atividade de capacitação é uma ação continuada, necessitando, portanto, de um monitoramento contínuo, mesmo estando previstas para 2019 diversas capacitações, conforme documento às folhas 517 e 518, inclusive para estagiários e profissionais de apoio, fica mantida a recomendação da auditoria.

- **Recomendação 02:** Contratar profissionais de apoio escolar em quantidade suficiente para atendimento da totalidade dos alunos PNE

Comentários da gestão:

“No ano letivo de 2018 realizamos uma seleção simplificada para a contratação de auxiliar de Apoio Pedagógico ao Estudante com Deficiência e Transtornos, através do Decreto nº 55, de 30 de maio de 2018. Dessa ação, 285 profissionais de apoio foram contratados. Ciente de que tais contratações não atendem a nossa demanda, já se encontra em tramitação a solicitação de novo processo seletivo (ofício nº 1055/2018) para atender a demanda”

Apreciação da equipe de auditoria:

Embora a gestão municipal venha tomando medidas no sentido de contratar auxiliares de apoio pedagógico para os alunos Portadores de Necessidades Especiais, a exemplo da seleção simplificada realizada em 2018, responsável pela contratação de 285 profissionais, observa-se que a própria gestão considera esse quantitativo insuficiente e pretende realizar um novo processo seletivo para contratação desses profissionais. Assim, fica mantida a recomendação da auditoria.

- **Recomendação 03:** Criar mecanismos para a retenção dos profissionais de apoio aos alunos PNE, diminuindo sua rotatividade

Comentários da gestão:

“O mecanismo encontrado para atender a recomendação foi a contratação temporária realizada através de seleção simplificada, uma vez que o contratado ficará de 01 (um) a 02 (dois) anos, diminuindo assim a alta rotatividade já comprovada dos estagiários de apoio.”

Apreciação da equipe de auditoria:

Conforme observado no trabalho de monitoramento, a gestão vem gradativamente substituindo os estagiários que apoiam os alunos especiais por contratados temporariamente, o que contribui para a diminuição da rotatividade. Entretanto,



como o problema não foi completamente resolvido, fica mantida a recomendação da auditoria.

- **Recomendação 04:** Fortalecer os controles com vistas à proibição de visitas de representantes de editoras nas escolas durante o processo de escolha dos livros didáticos

Comentários da gestão:

“Embora os mecanismos de controle das visitas dos representantes das editoras tenham se mostrado eficientes até então, sendo realizados através de Ofícios/Circulares, (como, por exemplo, o Ofício Circular nº 27 de 2018, Anexo 2) enviados para os e-mails institucionais das Unidades de Ensino e reforçados através dos grupos dos gestores da nossa rede no Whatsapp, buscaremos fortalecer ainda mais tal controle por meio das visitas dos nossos coordenadores educacionais às escolas, os quais reforçarão para os gestores as referidas proibições nos períodos determinados pelo FNDE/MEC. Além disso, os gestores assinarão um **termo de responsabilidade**, comprometendo-se em não permitir a entrada dos representantes das editoras às dependências das Unidades de Ensino sempre que o FNDE/MEC determinar e divulgar o período para tanto.”

Apreciação da equipe de auditoria:

Conforme já comentado no relatório preliminar do monitoramento, a recomendação foi implementada pela gestão municipal. Entretanto, por tratar-se de uma ação continuada, embora a recomendação tenha sido implementada ela necessita de acompanhamento contínuo.

- **Recomendação 05:** Aumentar o controle em relação à devolução pelos alunos ao final do ano dos livros didáticos reutilizáveis

Comentários da gestão:

“Esclarecemos que enviamos às escolas de anos finais, no dia 04 de dezembro de 2018, o Ofício Circular nº 43, que solicitava o preenchimento e o reenvio de uma planilha (Anexo 3), informando, para a Secretaria, o quantitativo de livros distribuídos no início do ano e o quantitativo devolvido pelos alunos. Ressaltamos que as escolas de anos iniciais não precisam mais recolher os livros didáticos ao final do ano, uma vez que todos os livros didáticos do PNLD utilizados pelos alunos do 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental serão consumíveis. No ofício mencionado, salientamos para os gestores que, segundo o FNDE somente ‘o controle de entrega e devolução dos livros possibilita o cálculo do percentual de devolução nas escolas.’” A meta estabelecida pelo FNDE é a devolução de **90% dos livros reutilizáveis**. Para calcular esse percentual, a escola deve partir do registro de entrega e devolução dos livros. Como afirma o FNDE, o controle desse índice é fundamental para que o objetivo principal do PNLD seja alcançado: **que todo aluno tenha acesso ao livro.**”



Apreciação da equipe de auditoria:

Conforme Ofício Circular nº 43/2018/GAIEENF, fl. 525, que teve por objetivo orientar os gestores escolares sobre a devolução de livros didáticos reutilizáveis no PNL D, “somente deverão ser recolhidos os livros reutilizáveis dos ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL. Isso porque, em 2018, acaba o ciclo de atendimento dos livros reutilizáveis dos anos iniciais, os quais passam a fazer parte do acervo da escola”. Assim, com relação especificamente ao ano de 2018, não se aplica a recomendação sobre a devolução de livros didáticos referentes aos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, objeto do presente trabalho, tendo em vista que no referido ano não ocorre devolução de livros dos anos iniciais por se tratar do final do ciclo de 3 anos de utilização desses livros.

Entretanto, conforme já comentado no relatório preliminar do monitoramento, embora sejam verificadas melhorias nos controles sobre a devolução de livros no âmbito do PNL D, a exemplo de orientações aos gestores escolares por meio de ofícios, envio de planilhas de controles para serem preenchidas e devolvidas pelos gestores escolares, dentre outros, ainda verifica-se a falta de livros didáticos para os alunos, o que indica que esses controles precisam ser aperfeiçoados. Conclui-se portanto que a recomendação foi parcialmente implementada. Além disso, por essa atividade tratar-se de uma ação continuada, a recomendação necessita de acompanhamento contínuo.

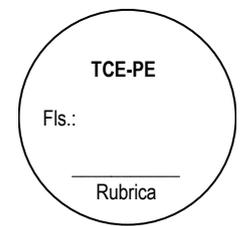
- **Recomendação 06:** Aprimorar o sistema de remanejamento dos livros didáticos entre as escolas no início do ano letivo

Comentários da gestão:

“Informamos que no próprio PDDE Interativo e no SIMEC, existe uma orientação para o gestor de cada escola realizar o remanejamento dos livros e que todas as unidades de ensino dessa rede tem conhecimento de como proceder. Além disso, colocamos uma servidora responsável por articular e acompanhar em conjunto com as escolas o remanejamento desses livros. Segue (Anexo 4) um resumo da dinâmica para o remanejamento dos livros didáticos disponível no site do FNDE e o ofício circular encaminhado às unidades de ensino para reforçar a utilização do sistema.”

Apreciação da equipe de auditoria:

Observa-se que o remanejamento dos livros é feito pela unidade de ensino com orientação e supervisão da Secretaria Municipal de Educação. Como já apontado no relatório preliminar do monitoramento, embora a gestão da Secretaria tenha tomado medidas no sentido de aprimorar o sistema de remanejamento dos livros didáticos entre as escolas, a exemplo de envio de ofícios circulares de orientação às escolas e designação de servidora responsável pelo acompanhamento das escolas no processo de remanejamento, verifica-se que nem todos os alunos possuem o conjunto completo de livros didáticos referentes ao seu ano letivo, demonstrando que a recomendação foi parcialmente implementada. Além disso, por essa atividade tratar-se de uma ação continuada, a recomendação necessita de acompanhamento contínuo.



- **Recomendação 07:** Comprar livros didáticos pelos municípios com recursos próprios quando estes não forem entregues em quantidade suficiente pelo governo federal para atender a totalidade dos alunos

Comentários da gestão:

“A compra de livros didáticos do PNLD pelo município não é uma atribuição do mesmo considerando toda a política nacional, além da aquisição ocorrer no âmbito federal o que dá uma grande possibilidade de baratear os custos do livro. Além disso, esse recurso federal é próprio para esse objetivo. Ao município cabe realizar todos os mecanismos possíveis para assegurar a distribuição dos materiais do PNLD, como o remanejamento interno (dentro da rede), o remanejamento e a reserva técnica no sistema PDDE Interativo nos períodos estipulados pelo FNDE, os quais devem ser realizados pelas escolas, e, por fim, cabe ao município entrar em contato com o FNDE através do canal “Fale Conosco” presente em seu portal. Sendo esta a última alternativa oferecida pelo MEC para que os livros didáticos do PNLD cheguem para todos os alunos.”

Apreciação da equipe de auditoria:

A equipe de auditoria acata as argumentações da gestão e, sendo assim, a recomendação perde o objeto, sendo desnecessário o seu acompanhamento.



CAPÍTULO 5 – CONCLUSÃO

O monitoramento teve como objetivo avaliar o nível de implementação das recomendações proferidas pelo Acórdão TC nº 0954/17, de 06/09/2017, relativo à avaliação dos anos iniciais do ensino fundamental, sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação de Jaboatão dos Guararapes. Seguem as conclusões a respeito dos achados identificados pela auditoria e suas respectivas recomendações.

O achado “Falhas no atendimento aos alunos Portadores de Necessidades Especiais (PNE)” teve 3 recomendações, a saber: “Implementar política de capacitação para professores e profissionais de apoio escolar visando a melhoria do atendimento dos alunos portadores de necessidades especiais”, “Contratar profissionais de apoio escolar em quantidade suficiente para atendimento da totalidade dos alunos PNE” e “Criar mecanismos para a retenção dos profissionais de apoio aos alunos PNE, diminuindo sua rotatividade”.

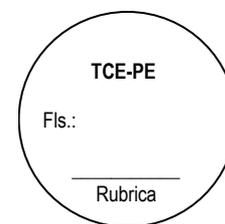
A primeira recomendação foi parcialmente implementada e tendo em vista que capacitação é uma atividade continuada necessita de um acompanhamento contínuo. A segunda e terceira recomendações também foram parcialmente implementadas tendo em vista que houve seleção simplificada para contratação de profissionais de apoio escolar para acompanhar os alunos PNE, porém em quantidade ainda insuficiente.

O achado “Escolas receberam visitas de representantes das editoras durante o processo de escolha do livro didático” teve como recomendação “Fortalecer os controles com vistas à proibição de visitas de representantes de editoras nas escolas durante o processo de escolha dos livros didáticos”. Ela foi considerada implementada porém, por tratar-se de uma ação continuada, necessita de acompanhamento contínuo.

Por fim, o achado “Insuficiência na oferta de livros didáticos, impedindo o uso individualizado pelos alunos” teve 3 recomendações, a saber: “Aumentar o controle em relação à devolução pelos alunos ao final do ano dos livros didáticos reutilizáveis”, “Aprimorar o sistema de remanejamento dos livros didáticos entre as escolas no início do ano letivo” e “Comprar livros didáticos pelos municípios com recursos próprios quando estes não forem entregues em quantidade suficiente pelo governo federal para atender a totalidade dos alunos”

A primeira e a segunda recomendações foram parcialmente implementadas tendo em vista que nem todos os alunos possuem o conjunto completo de livros didáticos referentes ao seu ano letivo. Com relação à terceira recomendação, a equipe de auditoria acata as argumentações da gestão e, sendo assim, a recomendação perde o objeto, sendo desnecessário o seu acompanhamento.

Diante do exposto, verificou-se que o presente monitoramento observou **avanços na implementação das recomendações propostas pela auditoria**, caminhando no sentido da sua total implementação. Assim, considerando os esforços da gestão, no sentido da implementação dessas recomendações, a equipe de auditoria entende desnecessária a realização de um segundo monitoramento, propondo o arquivamento do presente processo.



CAPÍTULO 6 – PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Conforme já comentado na conclusão do presente relatório, foram observados avanços na implementação das recomendações propostas pela auditoria, caminhando no sentido da sua total implementação. Assim, a **equipe de auditoria entende desnecessária a realização de um segundo monitoramento, sugerindo ao relator o arquivamento do presente processo.**

Recife, 14 de março de 2019.

Adriana Maria Frej Lemos
Analista de Controle Externo – Mat. 0898

Visto e aprovado.

João Antônio Robalinho
Analista de Controle Externo – Mat. 1000
(Gerente da GEAP)