



Avaliação das Ações do Ensino Fundamental - Anos Iniciais

Processo 1504453-1

Secretaria Municipal de Educação
Jaboatão dos Guararapes
Relator: Ranilson Ramos
Recife, março de 2016



Tribunal de Contas
ESTADO DE PERNAMBUCO



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



Resumo

A presente auditoria foi aprovada através da formalização do processo de Auditoria Especial TC n° 1504453-1, tendo como relator o Conselheiro Ranilson Ramos.

O objeto desta auditoria operacional consistiu na avaliação da prestação do serviço do Ensino Fundamental – Anos Iniciais, sob responsabilidade dos municípios do Estado de Pernambuco.

A auditoria constatou problemas, tais como: falhas no atendimento aos alunos Portadores de Necessidades Especiais (PNE); fornecimento insuficiente de materiais diversos por parte da Administração, ocasionando a compra de materiais por professores às suas expensas; escolas receberam visitas de representantes das editoras durante o processo de escolha do livro didático; insuficiência na oferta de livros didáticos, impedindo o uso individualizado pelos alunos e deficiências na infraestrutura das escolas visitadas.

Foram constatadas também boas práticas, a saber: política de seleção de gestores escolares baseada em critérios de meritocracia; existência de avaliação de desempenho formal para os professores no município de Jaboatão dos Guararapes; estímulo à leitura – Projeto: Jaboatão Cidade Leitora; acompanhamento do aluno de maneira individualizada.

Foram utilizados diversos procedimentos de pesquisa para colher as informações que auxiliaram no processo de auditoria, sendo realizados a organização de dados coletados por outros órgãos públicos, a pesquisa documental e bibliográfica, a compilação dos dados das contas municipais, apresentadas pelas administrações ao TCE-PE, o estudo da legislação específica, além de entrevistas, questionários e reuniões com os segmentos envolvidos.

Assim, visando contribuir para a efetivação das ações do município de Jaboatão dos Guararapes relacionadas a prestação de serviços educacionais nos anos iniciais do



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



ensino fundamental, foram formuladas recomendações à Secretaria Municipal de Educação, distribuídas em aspectos de gestão de pessoas, livros didáticos e infraestrutura.

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 educação pública.

LISTA DE SIGLAS

ANOP	Auditoria de Natureza Operacional
ANRESC	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
AOP	Auditoria Operacional
BDEJAB	Bônus por Desempenho Educacional
CCE	Coordenadoria de Controle Estadual
CF	Constituição Federal
DCM	Departamento de Controle Municipal
DICC	Divisão de Contas da Capital
EC	Emenda Constitucional
EFAI	Ensino Fundamental – Anos Iniciais
ENEM	Exame Nacional de Ensino Médio
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos
GEAP	Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas
GECP	Gerência de Controle de Pessoal
IAS	Instituto Ayrton Senna
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IDEJAB	Índice de Desenvolvimento Educacional do Jaboatão dos Guararapes
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



MEC	Ministério da Educação
NAE	Núcleo de Auditorias Especializadas
NAP	Núcleo de Atos de Pessoal
NCLB	No Child Left Behind Act (Nenhuma criança deixada para trás)
PAS	Programa Alfabetizar com Sucesso
PME	Plano Municipal de Educação
PNBE	Programa Nacional Biblioteca da Escola
PNE	Plano Nacional de Educação
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PROMOEX	Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e
SA	School Accountability
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SEE	Secretaria Estadual de Educação
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



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 - Mapa de Pernambuco com a distribuição das médias das escolas de 147 dos 184 municípios na Prova Brasil 2013.....12**
- Figura 2 - Relação entre variáveis individuais/familiares (1), escolares (2) e municipais (3), que correspondem às entradas do modelo, com a variável de proficiência (saída).....13**
- Figura 3 - Colégio Humberto Barradas – refeitório.....46**
- Figura 4 - Colégio Humberto Barradas – refeitório.....46**



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



Figura 5 - Colégio Humberto Barradas – quadra esportiva em reforma.....	47
Figura 6 - Colégio Humberto Barradas – banheiro.....	47
Figura 7 - Escola Judith Figueiroa – telhado com infiltrações.....	48
Figura 8 - Escola Poeta Manuel Bandeira – espaço para recreação precário.....	49
Figura 9 - Escola Poeta Manuel Bandeira – sala de aula em mau estado de conservação.....	49
Figura 10 - Escola Porto da Cidadania – local provisório de funcionamento.....	50
Figura 11 - Escola Porto da Cidadania – sala de aula.....	50
Figura 12 - Colégio Humberto Barradas – Cantinho da leitura.....	57
Figura 13 - Livros do projeto Ondas da Leitura.....	58

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Principais fatores que incidem sobre a proficiência dos alunos.....	14
Quadro 2 - Relação do quantitativo de stakeholders entrevistados.....	21
Quadro 3- Observação direta em escolas municipais.....	45

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Classificação das UF brasileiras na nota da Prova-Brasil 2013.....	17
Tabela 2 - Distribuição dos Estabelecimentos do EFAI conforme a rede de ensino.....	18

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução anual do Fracasso Escolar na rede do Ensino Fundamental (anos iniciais) e sua tendência.....	26
--	-----------



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



Gráfico 2 - Evolução anual do TDI do Ensino Fundamental (anos iniciais) e sua tendência.....	27
Gráfico 3 - Evolução da Nota da Prova Brasil na rede do Ensino Fundamental (anos iniciais) e sua tendência.....	28
Gráfico 4 - Percentual aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) em 2013.....	30
Gráfico 5 - Percentual Aplicado na Remuneração dos Profissionais da Educação Básica em 2013..	31
Gráfico 6 - Percentual Aplicado na Remuneração dos Profissionais da Educação Básica em 2013..	36
Gráfico 7 - Resultado da pesquisa eletrônica com gestores escolares (questão 22).....	38
Gráfico 8 - Resultado da pesquisa eletrônica com professores (questão 5).....	39
Gráfico 9 - Resultado da pesquisa eletrônica com gestores escolares (questão 17).....	41
Gráfico 10 - Resultado da pesquisa eletrônica com professores (questão 4).....	42
Gráfico 11 - Resultado da pesquisa eletrônica com gestores escolares (questão 6).....	44



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO.....	
1.1 Antecedentes.....	
1.2 Identificação do objeto da auditoria.....	
1.3. Proficiência e fluxo.....	
1.3.1. Exames de proficiência: contexto, dados e utilização dos resultados da auditoria.....	
1.4 Procedimentos metodológicos.....	
1.4.1 Critério utilizado para seleção dos municípios.....	
1.4.2 Percentuais de respostas aos questionários enviados.....	
CAPÍTULO 2 – VISÃO GERAL DO ENSINO FUNDAMENTAL – ANOS INICIAIS NO MUNICÍPIO.....	
2.1 Relevância do Tema.....	
2.2 Legislação.....	
2.3 Lógica das ações do EFAI no Estado de Pernambuco: Programa Alfabetizar com Sucesso (PAS).....	
2.4 Indicadores de Desempenho no Município.....	
2.5 Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).....	
2.6 Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica.....	
CAPÍTULO 3 – RESULTADOS DA AUDITORIA.....	
3.1 Gestão de Pessoas.....	
3.1.1 Falhas no atendimento aos alunos Portadores de Necessidades Especiais (PNE).....	
3.1.2 Fornecimento insuficiente de materiais diversos por parte da Administração, ocasionando a compra de materiais por professores às suas expensas.....	
3.2 Livro Didático.....	
3.2.1 Escolas receberam visitas de representantes das editoras durante o processo de escolha do livro didático.....	
3.2.2 Insuficiência na oferta de livros didáticos, impedindo o uso individualizado pelos alunos.....	



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



3.3 Infraestrutura.....

3.3.1 Deficiências na infraestrutura das escolas visitadas.....

3.4 Boas Práticas.....

3.4.1 Política de seleção de gestores escolares baseada em critérios de meritocracia.....

3.4.2 Existência de avaliação de desempenho formal para os professores no município de Jaboatão dos Guararapes.....

3.4.3 Estímulo à leitura – Projeto: Jaboatão Cidade Leitora.....

3.4.4 Acompanhamento do aluno de maneira individualizada.....

CAPÍTULO 4 – ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR.....

CAPÍTULO 5 – CONCLUSÃO.....

CAPÍTULO 6 – PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO.....



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



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 os Termos de Designação de Atividade – TDA/GEAP nos 002007/2015 de 25/02/2015, 002010/2015 de 27/04/2015, 002014/2015 de 27/07/2015 e 002018/2015 de 14/09/2015, foi determinada a realização de auditoria de natureza operacional para avaliar a qualidade do serviço prestado pelos municípios pernambucanos aos alunos matriculados nos cinco anos iniciais do ensino fundamental.



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



Participaram desta auditoria no município de Jaboatão dos Guararapes os seguintes servidores:

- Adriana Maria Frej Lemos – Técnica de Auditoria das Contas Públicas – Mat. 0898;
- Ivson Vilela Guerra – Auditor das Contas Públicas – Mat. 0728;
- Ricardo de Lima Ferreira Fernandes - Técnico de Auditoria das Contas Públicas – Mat. 0303.

1.2 Identificação do objeto da auditoria

O objetivo geral desta auditoria operacional coordenada é avaliar a qualidade do serviço prestado pelos municípios pernambucanos aos alunos matriculados nos cinco anos iniciais do ensino fundamental, a partir da elaboração de um diagnóstico que permita visualizar a situação do serviço prestado, identificar eventuais problemas e oportunidades de melhoria, bem como revelar boas práticas que contribuam para a melhoria da qualidade na prestação do serviço. Esta auditoria, assim, tem como foco o serviço de educação prestado pelos municípios pernambucanos aos alunos matriculados nos cinco anos iniciais do ensino fundamental.

Para avaliar a qualidade dos serviços, a abordagem do trabalho envolveu seis questões de auditoria ao longo de três aspectos (eixos), que exercem influencia na qualidade serviço prestado, quais sejam proficiência, gestão de pessoas e livro didático:

Questão 1 (Eixo de Proficiência): *De que maneira os elementos pertencentes à realidade do município interferem no desempenho apresentado pelos alunos do EFAI nos testes de proficiência?*

Questão 2 (Eixo de Proficiência): *De que maneira os elementos pertencentes à realidade da escola interferem no desempenho apresentado pelos alunos do EFAI nos*



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



testes de proficiência?

Questão 3 (Eixo de Proficiência): *Em que medida a realidade do aluno e de sua família interferem no desempenho apresentado pelos alunos do EFAI nos testes de proficiência?*

Questão 4 (Eixo de gestão de pessoas): *De que forma a SME tem promovido a gestão de pessoas que atuam como educadores no EFAI?*

Questão 5 (Eixo de gestão de pessoas): *Em que medida o modo de recrutamento de aplicadores dos exames externos de proficiência influencia nos resultados aferidos?*

Questão 6 (Eixo de Livro Didático): *Como se dá a gestão do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) no âmbito do município?*

1.3. Proficiência e fluxo

Em relação aos normativos pertinentes, foram tecidas as considerações a seguir a respeito das noções de proficiência e fluxo. De acordo com a literatura de referência, a proficiência é uma medida que representa determinada aptidão de um aluno, de modo que o conhecimento adquirido em determinada disciplina é um traço latente que pode ser medido através de instrumentos que são compostos por itens registrados em uma matriz de habilidades. Por outro lado, o conceito de fluxo escolar faz referência ao comportamento da progressão dos alunos pertencentes a uma coorte em determinado nível de ensino seriado, os quais podem ser classificados como “promovidos à série seguinte”, “repetentes” ou “evadidos” (ALAVARSE & MAINARDES, 2010).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), em seu art. 24, trata da organização da educação básica, nos níveis fundamental e médio, onde são observadas



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



as seguintes considerações que dizem respeito à proficiência e ao fluxo:

- Quanto à carga horária, no inciso I, há a previsão sobre a carga horária mínima anual, que deverá ser de oitocentas horas, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar;
- No que tange à classificação em qualquer série ou etapa, o inciso II dispõe que a classificação pode ser feita por promoção, para alunos que cursaram, com aproveitamento, a série ou fase anterior, na própria escola ou por transferência, para candidatos procedentes de outras escolas. Ou, então, independentemente de escolarização anterior, mediante avaliação feita pela escola, que defina o grau de desenvolvimento e experiência do candidato e permita sua inscrição na série ou etapa adequada;
- No tocante à verificação do rendimento escolar, no inciso V, a mesma deve observar os diversos critérios, como: avaliação contínua e cumulativa do desempenho do aluno, com prevalência dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos e dos resultados ao longo do período sobre os de eventuais provas finais; possibilidade de aceleração de estudos para alunos com atraso escolar; possibilidade de avanço nos cursos e nas séries mediante verificação do aprendizado; aproveitamento de estudos concluídos com êxito; obrigatoriedade de estudos de recuperação, de preferência paralelos ao período letivo, para os casos de baixo rendimento escolar;
- Quanto à frequência escolar, no inciso VI, o controle desta fica a cargo da escola, exigida a frequência mínima de setenta e cinco por cento do total de horas letivas para aprovação.

Em relação aos currículos do ensino fundamental, no capítulo 26 da LDB, devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos, e devendo abranger, obrigatoriamente, o estudo da língua portuguesa e da matemática, o conhecimento do mundo físico e natural e da realidade social e política, especialmente do Brasil. Além disso, os currículos do ensino fundamental devem contemplar o ensino da arte (incluindo música), educação física, princípios da proteção e defesa civil e a



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



educação ambiental, conteúdos relativos aos direitos humanos e à prevenção de todas as formas de violência contra a criança e o adolescente serão incluídos como temas transversais.

No que diz respeito às diretrizes dos conteúdos curriculares da educação básica, segundo o artigo 27 da LDB, deve-se haver: a difusão de valores fundamentais ao interesse social, aos direitos e deveres dos cidadãos, de respeito ao bem comum e à ordem democrática; consideração das condições de escolaridade dos alunos em cada estabelecimento; orientação para o trabalho; promoção do desporto educacional e apoio às práticas desportivas não-formais.

Ressalta-se que, pelo artigo 32 da LDB, o ensino fundamental é obrigatório, com duração de nove anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos seis anos de idade, com o objetivo da formação básica do cidadão, mediante o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo. Além disso, no ensino fundamental, deve-se também propiciar ao estudante: a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade; o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores; o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social.

Partindo da premissa de que a proficiência depende também da quantidade de horas de estudo do aluno - isto é, quanto mais horas estudar, melhor será seu desempenho - a LDB, no seu artigo 34, estabeleceu que a jornada escolar no ensino fundamental incluirá pelo menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola.

No Plano Nacional de Educação (PNE), tem-se a melhoria da qualidade da educação como uma das diretrizes, e sendo esta avaliada a cada dois anos pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, ressaltando-se que na estratégia 3.5 devem ser mantidos e ampliados os programas e ações de correção de fluxo do ensino fundamental.



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



Igualmente em relação à proficiência e ao fluxo, o PNE prevê, em sua meta 5 (estratégia 5.4), a alfabetização de todas as crianças, no máximo, até o final do terceiro ano do ensino fundamental, cuja estratégia deve fomentar o desenvolvimento de tecnologias educacionais e de práticas pedagógicas inovadoras que assegurem a alfabetização e favoreçam a melhoria do fluxo escolar e a aprendizagem dos alunos.

Também no PNE, a meta 7 tem como objetivo fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem com metas definidas a serem alcançadas. Na estratégia 7.12, há o incentivo do desenvolvimento, seleção, certificação e divulgação de tecnologias educacionais para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, bem como o incentivo de práticas pedagógicas inovadoras que assegurem a melhoria do fluxo escolar e a aprendizagem.

1.3.1. Exames de proficiência: contexto, dados e utilização dos resultados da auditoria

A busca por subsídios para a opção de se tomar a proficiência como parâmetro de efetividade no Ensino Fundamental remete à experiência internacional em políticas educacionais. Sabe-se, assim, que há pelo menos três décadas diversos estados americanos adotaram a iniciativa - cada qual em seu momento e conforme estratégia desenvolvida localmente - de melhorar o desempenho escolar de seus jovens e crianças por meio de programas de responsabilização escolar (School Accountability, ou SA, conforme a literatura).

O que fazia semelhantes tais iniciativas estaduais eram as seguintes características gerais: (i) estabelecimento de padrões educacionais mínimos para cada ano escolar; (ii) realização de testes periódicos de proficiência para averiguar os conhecimentos adquiridos pelos alunos no interstício; (iii) divulgação dos resultados dos testes por escola; e (iv) adoção como objetivo explícito de política a melhoria no desempenho dos estudantes nesses testes (Andrade, 2008). Daí em 2001 entrar em vigor o chamado “No Child Left Behind Act” (“Nenhuma criança deixada para trás”, NCLB, na sigla em inglês), que tornava obrigatórios os itens de i a iv em todo o território nacional, e ainda estabeleceu outro elemento, o item (v) responsabilização os professores/diretores da escola pelo resultado dos alunos (ANDRADE, 2008).



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



Tendo a experiência americana como contraponto, dada a semelhança no tamanho da rede de ensino e no arranjo federativo comum aos dois países, é possível entender a instalação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), pelo governo Federal do Brasil, a partir de 1995, como a reprodução dos itens (i) e (ii) da experiência americana, quais sejam: a criação de um sistema de avaliação nacional dos ensinos fundamental e médio, estabelecendo o que seria desejável que os alunos soubessem ao fim de cada ano escolar¹.

O SAEB é constituído, então, de testes que visam a avaliar o conhecimento em português e matemática de uma amostra de alunos nos ensinos fundamental (5º e 9º anos) e médio (3º série). Similarmente, desde 2005, o governo tem aplicado a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (a.k.a. Prova Brasil), que se diferencia do SAEB por não ser uma avaliação amostral, mas uma avaliação censitária envolvendo os alunos do 5º e 9º anos do Ensino Fundamental das escolas públicas das redes municipais, estaduais e federal, com o objetivo de avaliar a qualidade do ensino ministrado nas escolas públicas. Da Prova Brasil participam as escolas que possuem, no mínimo, 20 alunos matriculados nas séries/anos avaliados, sendo os resultados disponibilizados por escola e por ente federativo².

A partir de 2006, o governo federal incorporou o ponto (iii) do *default* da política de SA, ou seja, passou a divulgar os resultados por escola, tanto da Prova Brasil quanto do Enem. Ainda não são, e não se sabe se serão, adotados os pontos (iv) e (v) da política de SA, que preconizam a melhoria no desempenho dos alunos como objetivo da política educacional, e a respectiva responsabilização dos professores e gestores da educação; nesse sentido, há de se dizer que o governo federal adotou uma “política branda” de SA³.

¹ Nessa mesma época (1998) inicia-se no Brasil o Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM), prova que avalia o perfil de saída dos egressos do ensino médio.

² Conforme detalhado na página do INEP, com acesso em 09/04/2015. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/web/saeb/aneb-e-anresc>

³ Conforme classificação de HANUSHEK & RAYMOND, 2004.



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

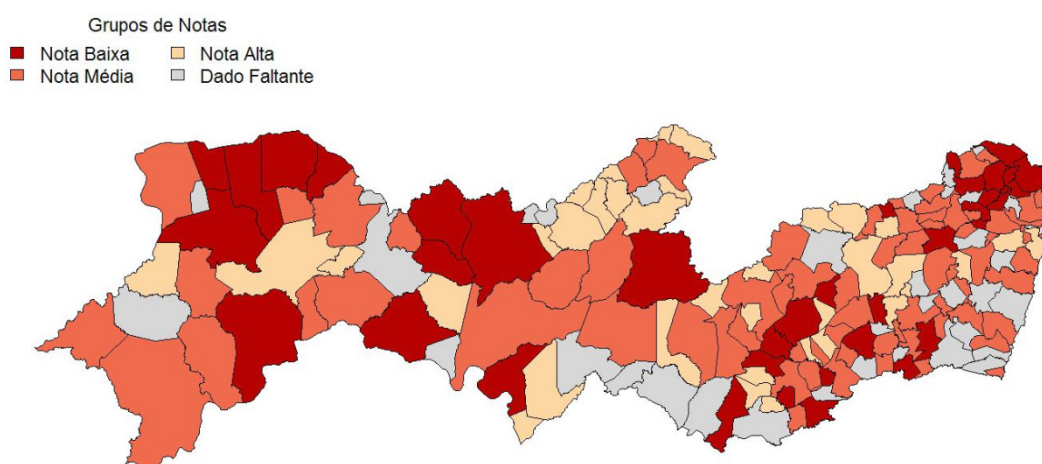
Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



Figura 1 - Mapa de Pernambuco com a distribuição das médias das escolas de 147 dos 184 municípios na Prova Brasil 2013



Nota: Não foram divulgados, pelo INEP, dados de escolas de 37 municípios (20%).

Considerando a insuficiência e/ou da baixa confiabilidade das bases de dados locais que sirvam de parâmetro para proficiência dos estudantes do Ensino Fundamental, mas diante da necessidade de mensurar a efetividade do gasto público mediante a qualidade do serviço prestado, a equipe da GEAP optou por tomar os dados da Prova Brasil de 2013 das escolas municipais do Estado de Pernambuco como variável de resposta. Assim, as reuniões de trabalho para definição da estratégia da avaliação sinalizaram para a conveniência de se tratar a proficiência manifesta pelos alunos em seu menor nível de desagregação, ou seja: a média da Prova Brasil das escolas, cujas bases de dados estão disponíveis para download no site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), unidade do Ministério da Educação encarregada da gestão do sistema de SA no Brasil.

Por outro lado, a fim de avaliar as condicionantes do desempenho do sistema de Ensino Fundamental, anos iniciais, foi necessário vislumbrar a rede escolar municipal como um *ambiente*, sobre o qual tanto fatores estruturais exógenos à gestão municipal,



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



como as suas próprias opções de política educacional exercem influência, e circunscrevem a ação dos gestores e professores das unidades escolares, nos termos propostos por COHEN&FRANCO (2013). Para os autores, há características do *ambiente* natural, social ou institucional que não estão sob a competência direta do gestor e/ou servidor encarregado da prestação do serviço público sob investigação – no caso, o ensino oferecido - mas que podem ter influência determinante no seu desempenho.

Para construção do modelo de análise, admitiu-se como hipótese de trabalho que a variável “Média padronizada das notas da Prova Brasil – 2013, por escola”, constante das bases de dados disponíveis para download no site do INEP⁴, sofre o influxo de: (1) variáveis relativas aos indivíduos e suas famílias, (2) variáveis relativas ao espaço escolar e aos profissionais a ele adstritos, e (3) variáveis relativas às características mais gerais do município, seja no domínio estrutural (considerados os seus aspectos econômicos, populacionais e geográficos), seja no âmbito das características conjunturais da gestão local dos serviços públicos, em geral, e dos serviços educacionais, em particular.

Para testar tal hipótese, assim medir a intensidade desses influxos, é necessário estabelecer um modelo lógico empiricamente quantificável, o qual estime o módulo e o sinal da relação entre as variáveis de explicação (entrada/independentes) sobre a variável de avaliação (saída/dependente).

Figura 2 - Relação entre variáveis individuais/familiares (1), escolares (2) e municipais (3), que correspondem às entradas do modelo, com a variável de proficiência (saída)

⁴ A GEAP solicitou, sem sucesso, a base completa com os resultados de todas as escolas municipais de Pernambuco diretamente do INEP. Na ausência de resposta do órgão, utilizou-se a base disponível para download no *site* do Instituto.

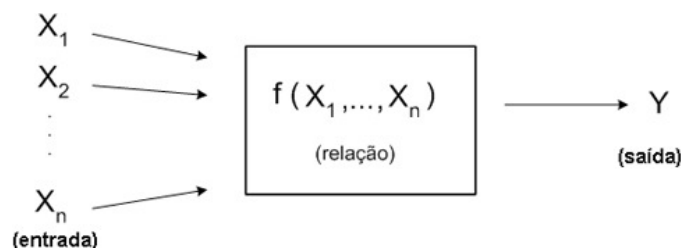


Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



Fonte: ESTATCAMP, 2013.

Ora, tal é precisamente a estrutura lógica das técnicas de estimação de coeficientes por regressão, cuja variante linear é normalmente expressa na forma estrutural:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_n X_n + \varepsilon$$

Segundo a qual:

Y = variável dependente, ou de saída

$\beta_n(s)$ = coeficientes de regressão

$X_n(s)$ = variáveis independentes, ou de entrada

ε = erro de estimação

Estudos anteriores, os quais utilizaram dados da Prova-Brasil (nota de Matemática) no intuito semelhante de entender as condicionantes do desempenho escolar no conjunto das escolas do Brasil, já sinalizam algumas relações estruturais -bastante sintomáticas. Usando bases de dados de 2003, contemplando dados de trezentos mil alunos, dezessete mil professores e seis mil diretores, oriundos de mais de seis mil escolas públicas (municipais, estaduais e federais), das vinte e sete unidades da Federação, MENEZES-FILHO (2007) revela os principais fatores que incidem sobre a proficiência dos alunos:



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



Quadro 1 - Principais fatores que incidem sobre a proficiência dos alunos

Variável independente considerada (x_n)	B	Tipo de Variável
Aluno fez pré-escola	7,28	(1)
Aluno do sexo masculino	5,28	(1)
Aluno já foi reprovado	-12,97	(1)
Aluno mora com até cinco pessoas em casa	5,02	(1)
Mora com até 2 pessoas em casa	9,17	(1)
Aluno negro	-8,56	(1)
Aluno trabalha	-8,65	(1)
Escolaridade da mãe – fundamental	2,54	(1)
Escolaridade da mãe – ensino médio	10,81	(1)
Mora com, pelo menos, pai ou mãe	2,98	(1)
Mora com ambos os pais	2,35	(1)
Tem livros em casa (até 20)	4,70	(1)
Tem livros em casa (mais de 20)	6,90	(1)
Escola não tem projeto político-pedagógico	-3,76	(2)
Escola tem computador para o diretor	-2,06	(2)
Professor(a) com curso superior em Pedagogia ou Licenciatura	2,36	(2)
Professor(a) com curso superior em outras áreas	2,66	(2)
Escola tem computador para a secretaria/administração	2,99	(2)
Professor usa equipamento audiovisual (retroprojektor ou data-show)	3,40	(2)



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



Variável independente considerada (x_n)	<i>B</i>	Tipo de Variável
Escola tem eletricidade	11,76	(2)
Escola pertence à rede federal de ensino	23,68	(3)

Fonte: MENEZES-FILHO (2007)

Oportuno observar que, de setenta e cinco variáveis consideradas no modelo econométrico apresentado, apenas as vinte e uma acima apresentadas se mostraram estatisticamente significantes no nível de 5%. Daquele estudo, sabe-se também que:

1. Meninos têm um desempenho em matemática superior às meninas em todas as séries, enquanto em língua portuguesa ocorre exatamente o contrário. Conforme se pôde verificar em pesquisa expedita, isso corresponde a um padrão internacional, observado especialmente em sociedades nas quais as diferenças de papéis de gênero são mais pronunciadas; alternativamente, em sociedades em que as diferenças entre os papéis de homens e mulheres são menores a diferença nos escores também tende a ser menor, e apresentam ainda tendência de queda mais rápida (NOWELL & HEDGES, 1998).
2. Estudantes pretos e indígenas têm desempenho menor que brancos e pardos.
3. Os alunos que fazem pré-escola têm, tradicionalmente, um desempenho melhor do que os que não fizeram, o que faz razoável os termos das Leis nº 11.114/05 e 11.274/06, que determinaram, respectivamente, a diminuição de sete para seis anos a idade mínima da criança para o ingresso no ensino fundamental, e que o ensino Fundamental no Brasil passasse a ter duração de nove anos (BARBOSA-FILHO & PESSOA, 2006).
4. A literatura aponta que, na educação básica como um todo, os alunos que estão matriculados numa série inferior a que deveriam pela sua idade (ou seja: que estão atrasados), têm um desempenho muito pior do que os alunos que estão na série correta ou adiantados. Embora isso se mostre especialmente verdadeiro nos anos finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio, a média da Taxa de Distorção Idade-Série (TDI) tende a ser significativamente mais baixa nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, de modo que a associação da TDI com o desempenho na Prova-Brasil se torna, para os fins práticos desta auditoria, irrelevante.
5. A escolaridade média das mães de aluno tem impacto significativo no desempenho dos



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



alunos, justificando o uso de preditores da escolaridade dos adultos do município para a proficiência média. Os achados de MENEZES-FILHO (2007) apoiam a verificação da associação entre a componente de Escolaridade do IDH-m com a média de proficiência das escolas dos municípios.

6. Alunos que moram com os pais (ou com pelo menos um deles) têm um desempenho melhor que os que moram com outras pessoas.

Esse primeiro grupo de variáveis evidencia a produção do fenômeno social da proficiência a partir de características existenciais e biográficas dos alunos, o que extrapola os objetivos deste estudo, servindo apenas como elemento para ancoragem e contextualização das questões de auditoria. O segundo grupo, contudo, é de especial interesse, pois define o rol de fatores que integram o contexto escolar, seu ambiente e profissionais que nele trabalham, interferindo diretamente nos resultados manifestos pelas escolas.

7. O estado geral de conservação da escola, medido, à época, pelo observador do MEC, está associado a um melhor desempenho escolar apenas nos anos finais do ensino fundamental, e no ensino médio, mas não nos anos iniciais.
8. Embora o senso comum possa sustentar que o melhor aprendizado acontecerá em turmas menores, e a academia possa polemizar sobre tamanho ideal das turmas da educação básica, a se considerar o debate inventariado por MISHEL & ROTHSTEIN (2002), os dados do SAEB mostraram que, no sistema de ensino público brasileiro, o número de alunos por turma não é uma variável determinante para o desempenho escolar dos anos iniciais do Ensino Fundamental.
9. A existência de projeto político-pedagógico afeta positivamente o resultado médio das notas da escola.
10. A existência de professores com formação em Pedagogia, ou em cursos de Licenciatura, à frente das turmas influencia positivamente a nota dos alunos. Com alguma surpresa vê-se que essa influência é menor que a exercida por professores com outras formações, o que pode dizer algo sobre a efetividade dos profissionalizantes em educação, ou sobre o perfil social dos seus egressos. No mais, o fato de o professor haver cursado pós-graduação, ou haver passado recentemente por um processo de treinamento/capacitação, tem efeito mínimo ou nulo sobre o desempenho dos alunos.



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



11. Não apenas os dados da Prova-Brasil, mas a literatura internacional sobre o tema⁵, e algumas evidências trazidas pela imprensa pátria⁶ mostram que o que há em comum entre os professores que sempre conseguem aumentar o aprendizado de seus alunos não é o fato de cursarem pós-graduações, ou de receberem os melhores salários, ou de figurarem entre os mais experientes da sua escola, mas antes ao fato de explorarem ao máximo os recursos disponíveis, e de criarem os seus próprios recursos para atenderem melhor as necessidades educacionais dos alunos.

A influência das variáveis acima explicitadas, entre os itens de número cinco e onze lançam luzes sobre a importância do espaço escolar e os profissionais que ali trabalham sobre o desempenho dos alunos. Veja-se agora a influência das características estruturais/institucionais do município sobre o desempenho:

12. O número de horas-aula tem um efeito positivo e estatisticamente significativo, ou seja, os alunos que passam mais de quatro horas em sala de aula têm um desempenho melhor do que aqueles que ficam até quatro horas, o que confere razoabilidade à decisão de manter os alunos em escola de tempo integral
13. A proporção de alunos atendidos por programas sociais que incentivam a retenção de alunos na escola, em relação ao total de matriculados, tem relação inversa com o desempenho médio dos alunos da escola, e também com total da rede municipal. Isso pode ser entendido como um *side-effect* da universalização do ensino fundamental, mediante a inclusão e permanência na escola daqueles alunos que apresentam uma situação familiar e social mais vulnerável, e que tendem a apresentar piores desempenhos, o que baixaria a média global das notas consideradas⁷.

Considerada a proeminência de evidências que sublinham a influência de fatores no nível do aluno e no nível da escola, em detrimento de poucas evidências sobre o sistema educacional como um todo, e o fato de a concepção geral da auditoria se interessar especialmente pelos elementos que mais intensamente se relacionam à variável de interesse no âmbito da *gestão municipal*, faz-se de especial interesse atentar

⁵ Vide HANUSHEK & RIVKIN (2006).

⁶ Destaque-se o *case* do município piauiense de Cocal dos Alves, com mais medalhas de ouro em matemática que 11 estados da Federação. Boa parte desses resultados se deve às iniciativas de um professor da rede municipal.
<http://portaldoprofessor.mec.gov.br/conteudoJornal.html?idConteudo=1842>

⁷ A esse respeito, vide o trabalho de CIRENO, SILVA & PROENÇA (2013).



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



para o efeito de agregação de variáveis individuais presentes nos dados da Prova-Brasil (como por exemplo, a concentração de meninos ou meninas nas turmas, entre as crianças que se submeteram às provas), os quais se desconhece nos dados que foram disponibilizados pelo INEP, pode prejudicar as inferências sobre variáveis ambientais (p.ex., a proporção de recursos aplicados pelo município na rede de ensino). De fato, é preciso considerar que as variáveis ambientais medem variações nas características do meio em que o fenômeno ocorre, mas não nas características dos indivíduos mesmos; a interpretação das saídas de dados individuais e de dados agregados em um mesmo modelo precisará, quando necessária, considerar que se tratam de diferentes unidades de análise, e que como tais as saídas fornecem informações que não podem ser pensadas como equivalentes entre si.

Tabela 1 - Classificação das UF brasileiras na nota da Prova-Brasil 2013

Ranking	UF	Mínimo	Média	Máximo	Desvio Padrão	Nº municípios considerados
1	SP	4,50	6,04	7,84	0,57	601
2	SC	4,19	6,03	8,14	0,60	236
3	MG	3,76	6,02	7,99	0,64	732
4	PR	4,08	5,94	8,23	0,62	396
5	GO	4,26	5,78	7,36	0,59	223
6	ES	4,45	5,78	6,65	0,53	75
7	RS	3,07	5,75	7,48	0,65	279
8	RJ	4,38	5,59	6,81	0,49	91
9	MS	3,76	5,46	7,01	0,59	76
10	CE	3,96	5,38	7,79	0,70	184
11	RO	4,31	5,35	6,45	0,51	47
12	MT	3,83	5,26	7,08	0,59	122



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



Ranking	UF	Mínimo	Média	Máximo	Desvio Padrão	Nº municípios considerados
13	AC	3,92	5,13	5,86	0,51	21
14	TO	3,12	4,76	6,44	0,59	112
15	PE	3,04	4,72	7,60	0,62	182
16	PB	3,18	4,62	6,90	0,64	210
17	AM	3,15	4,53	5,74	0,55	58
18	RR	3,90	4,53	5,46	0,41	14
19	BA	3,02	4,51	6,69	0,57	408
20	RN	3,29	4,49	6,43	0,57	161
21	PI	2,94	4,37	6,61	0,60	206
22	PA	3,19	4,29	5,76	0,47	143
23	SE	3,26	4,28	5,34	0,43	70
24	AL	3,21	4,20	6,13	0,50	101
25	MA	2,65	4,02	5,42	0,52	203
26	AP	3,19	3,94	4,96	0,44	16

No intuito de atualizar os dados e especificar o espaço analítico da auditoria, a equipe da GEAP partiu para a comparação das médias observadas entre o desempenho das escolas que integram redes municipais do país, conforme as médias das notas padronizadas de Português e Matemática da edição 2013 da Prova-Brasil, auferidas pelos estudantes do 5º ano. Vê-se que a média das escolas dos municípios de Pernambuco ocupa uma posição abaixo da posição intermediária na lista das UF do país: na 15ª posição de um total de 26, a lista mostra que os municípios do Estado podem melhorar significativamente no seu desempenho.



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



1.4 Procedimentos metodológicos

O ensino fundamental no Estado de Pernambuco, seja nas modalidades 8 ou 9 anos, é ministrado em aproximadamente 8,3 mil estabelecimentos, conforme a seguinte distribuição:

Tabela 2 - Distribuição dos Estabelecimentos do EFAI conforme a rede de ensino

Tipo de estabelecimento	Quantidade	%
Municipal	5.568	67,20%
Estadual	761	9,20%
Federal	2	0,00%
Privado	1.957	23,60%
TOTAL	8.288	100,00%

Fontes: Censo Escolar 2013 e Extrato do SAEPE-2014.

No que se refere especificamente ao EFAI, são registradas 3693 escolas públicas estaduais ou municipais com pelo menos uma turma do EFAI, seja nas modalidades de quatro ou cinco anos, em 2013 ou 2014.

Desse total, apenas 3,7% (137) são escolas estaduais, enquanto 96,3% (3556) são municipais; não há escolas federais nesse segmento da educação básica. Assim, o universo da pesquisa em tela são as 3556 escolas municipais do Estado de Pernambuco, do total de 184 municípios.

Os procedimentos metodológicos utilizados para colher as informações que auxiliaram o processo de auditoria foram:



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



- Pesquisa documental e bibliográfica (levantamento de estudos e auditorias análogas, tanto na literatura especializada como nos documentos de outros órgãos de controle, como Tribunais de Contas e Controladorias);
- Análise de dados fornecidos pelo IBGE, pelo Tesouro Nacional, pelo Ministério da Educação e por outros órgãos;
- Análise de dados das contas municipais, apresentadas pelas administrações ao TCE-PE;
- Estudo da legislação específica;
- Entrevistas semiestruturadas com gestores municipais de educação, gestores escolares, coordenadores pedagógicos, professores, responsáveis e educadores de apoio a alunos portadores de necessidades especiais, em vinte e três escolas de oito municípios do Estado, perfazendo um total de mais de cem entrevistas individualizadas;
- Realização de reuniões de discussão do tipo “grupo focal”, envolvendo professores e pais de alunos de dezoito escolas municipais, em todas as regiões do Estado;
- Visitas in loco em oito municípios com diferentes atores. As visitas foram realizadas nos meses de junho (em caráter exploratório), agosto e setembro de 2015, onde foram aplicadas entrevistas semiestruturadas, detalhadas anteriormente. Os critérios de seleção para escolha dos municípios visitados estão detalhados a seguir, no item 1.4.1;
- Coleta de dados mediante mais de dois mil questionários autoaplicados pela internet junto aos gestores municipais, gestores escolares e professores que atuam nos anos iniciais do ensino fundamental, em mais de cem municípios pernambucanos. No item 1.4.2 estão detalhados os percentuais de resposta obtidos.

1.4.1 Critério utilizado para seleção dos municípios

Como o objeto de análise foi a educação fundamental – anos iniciais, cuja



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



responsabilidade precípua é dos municípios, então foi escolhida uma amostra com alguns municípios a fim de aplicar instrumentos de coleta in loco.

Para seleção dos municípios a serem visitados pelo TCE-PE, utilizaram-se como critérios de escolha:

1º grupo: a heterogeneidade nas notas da Prova-Brasil (5º ano) em 2013;

2º grupo: os casos de benchmarking (municípios cujas escolas apresentaram maiores notas na Prova Brasil em 2013 para o 5º ano).

Como critério principal sendo a heterogeneidade (h), para se chegar à lista de municípios, que possuem esta característica, utilizou-se a fórmula $h = (a) \times (b) \times (c)$, detalhada a seguir:

- (a) - Município que contém escola cuja nota máxima esteja acima do terceiro quartil das notas máximas dos municípios (se sim, 1; se não, 0);
- (b) - Município que contém escola cuja nota mínima esteja abaixo do primeiro quartil das notas mínimas dos municípios (se sim, 1; se não, 0);
- (c) - Município cujo coeficiente de variação das médias esteja acima da mediana dos coeficientes de variação observados em todos os municípios (se sim, 1; se não, 0).

Se $h = (a) \times (b) \times (c) = 1$, “selecionado”; se $h = 0$, “não selecionado”.

Em outras palavras, só apresentarão heterogeneidade os municípios que possuam escolas tanto com notas altas (acima do terceiro quartil), como baixas (abaixo do primeiro quartil), bem como grande variação das médias das escolas (coeficiente de variação acima da mediana dos coeficientes de variação observados em todos os municípios). Para fins de cálculo, a métrica de classificação na amostra: escore de dispersão (e) é a seguinte:

$$e = (\text{nota máxima} \times \text{coef. de variação}) / \text{nota mínima.}$$



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



O segundo critério é o do benchmarking (j), onde foi buscado completar a lista dos municípios com aqueles que atingiram as médias mais altas no conjunto de municípios, e que não foram incluídos no critério de heterogeneidade.

O município de Jaboatão dos Guararapes situa-se entre os municípios que apresentam maior heterogeneidade, sendo selecionado para a amostra segundo este critério.

1.4.2 Percentuais de respostas aos questionários enviados

Foram enviados questionários eletrônicos de três modelos, para três públicos distintos, (via internet). No primeiro questionário eletrônico - enviado a 275 gestores municipais, dos 184 municípios do Estado - para os quais foi enviado o questionário, 101 responderam, o que resultou numa taxa de retorno de 54,9%. No segundo questionário eletrônico, encaminhado a gestores escolares e coordenadores pedagógicos, 323 retornaram, com uma taxa de retorno de 44,2%. Já no questionário eletrônico, encaminhado a professores, 804 retornaram, com uma taxa de retorno de 8,9%. Em relação à pesquisa de campo qualitativa nos municípios, o quadro seguinte sintetiza o quantitativo dos *stakeholders* entrevistados no município de Jaboatão dos Guararapes:

Quadro 2 - Relação do quantitativo de stakeholders entrevistados

Município visitado	Quantidade							
	Gestores municipais entrevistados	Gestores escolares entrevistados	Coordenadores pedagógicos entrevistados	Grupos focais/entrevistas de professores	Grupos focais/entrevistas	Responsáveis por alunos com necessidades	Profissionais de apoio para alunos com necessidades especiais	entes Responsáveis
Jaboatão dos Guararapes	2	6	3	4	4	4	0	0

Fonte: Equipe de auditoria



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



CAPÍTULO 2 – VISÃO GERAL DO ENSINO FUNDAMENTAL – ANOS INICIAIS NO MUNICÍPIO

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



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



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 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 6 de fevereiro de 2006, a Lei no 11.274, institui 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 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)⁸, 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 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.”

⁸. **O Direito de Aprender:** Potencializar avanços e reduzir desigualdades In: SILVA, Maria de Saete; ALCANTARA, Pedro Ivo. Brasília, DF: UNICEF, 2009a



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



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 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



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



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.



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



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.



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



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

A seguir serão apresentados uma série de indicadores relativos a rede municipal de ensino de Jaboatão dos Guararapes, demonstrando sua evolução ao longo dos anos por meio de séries históricas que abrangem, via de regra, o período de 2007 a 2014.

O primeiro indicador apresentado trata-se do Fracasso Escolar. Por Fracasso Escolar entende-se 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, medido ano a ano.



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

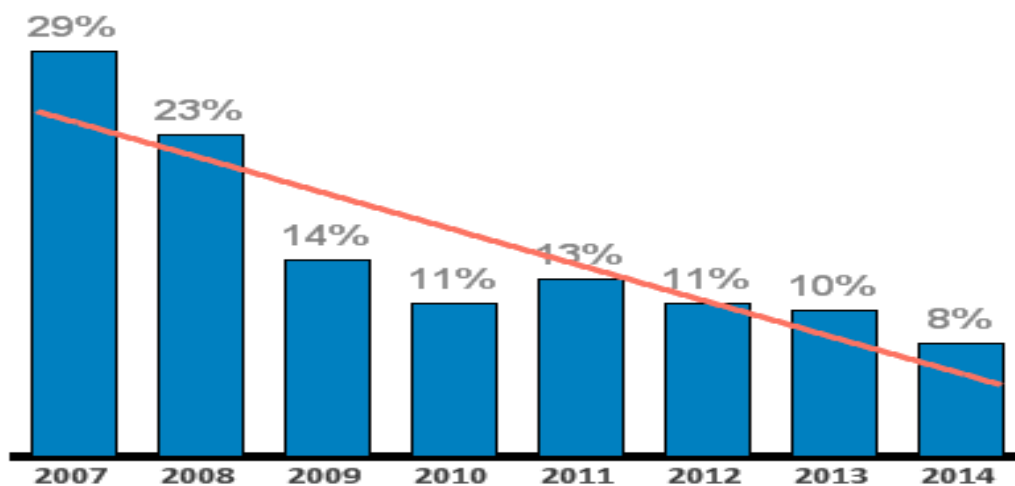
Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

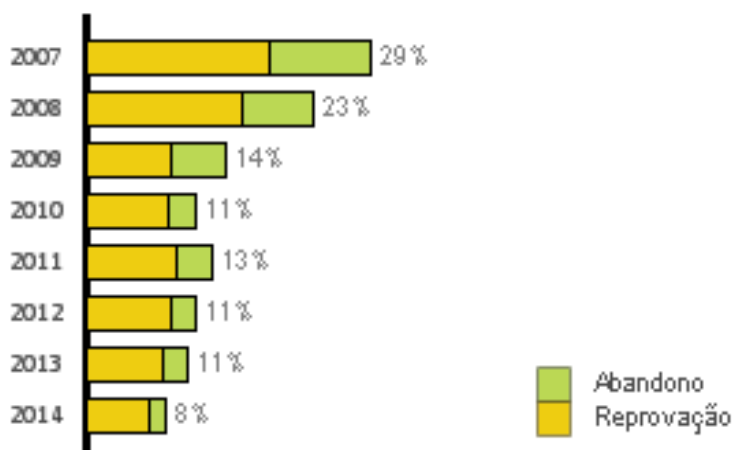
Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



Gráfico 1 - Evolução anual do Fracasso Escolar na rede do Ensino Fundamental (anos iniciais) e sua tendência



Fonte: Ministério da Educação (MEC)



Fonte: Ministério da Educação (MEC)

Observa-se uma tendência de diminuição representativa do Fracasso Escolar ao longo dos anos, que passou de 29% em 2007 para 8% em 2014. A queda do indicador



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

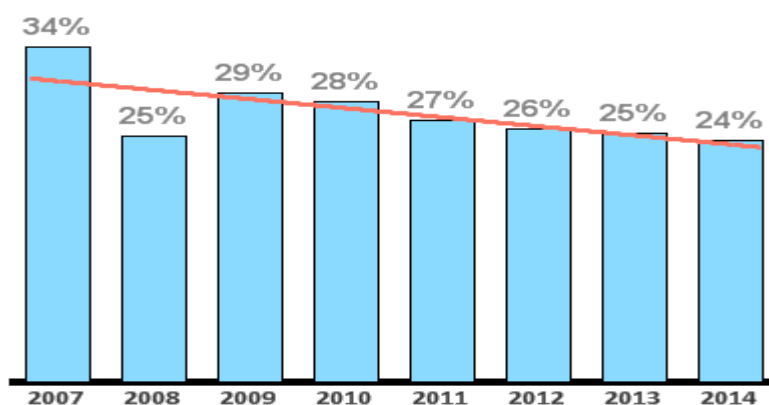
Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



foi mais expressiva no período entre 2007 e 2010. Entre 2010 e 2011 houve um pequeno acréscimo no Fracasso Escolar, que passou de 11% para 13%. Por fim, foi observada uma queda mais suave no período de 2011 a 2014. Verifica-se ainda que em todos os anos a proporção de reprovados é superior a dos que abandonaram a escola.

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, medido ano a ano.

Gráfico 2 - Evolução anual do TDI do Ensino Fundamental (anos iniciais) e sua tendência



Fonte: Ministério da Educação (MEC)

Observa-se uma tendência de diminuição da Taxa de Distorção Idade-Série ao longo dos anos na rede municipal de ensino de Jaboatão, passando de 34% em 2007 para 24% em 2014.

Para finalizar, segue gráfico demonstrando a evolução da nota da Prova Brasil para os anos iniciais do ensino fundamental no município. A Prova Brasil foi desenvolvida pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

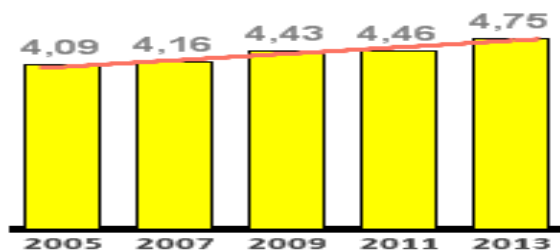
Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



Teixeira (Inep/MEC) e tem por objetivo avaliar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro.

Gráfico 3 - Evolução da Nota da Prova Brasil na rede do Ensino Fundamental (anos iniciais) e sua tendência



Fonte: Ministério da Educação (MEC)

Verifica-se um aumento na nota da Prova Brasil ao longo dos anos, passando de 4,09 em 2005 para 4,75 em 2013. A medição do indicador é bienal. Com relação ao ano de 2015, as notas da Prova Brasil ainda não foram divulgadas.

Diante do exposto, observa-se uma melhoria nos indicadores educacionais da rede municipal de Jaboatão, o que aponta para uma evolução na qualidade do ensino no município.

2.5 Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu percentuais mínimos da receita resultante de impostos que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem aplicar em educação pública, conforme disposto em seu artigo 212:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (grifo nosso)

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), lei federal nº 9.394/96, especifica em seu artigo 70 que gastos podem ser considerados em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e no artigo 71, quais gastos não podem ser considerados como MDE, a saber:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. (grifos nossos)

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

- I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
- II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Ressalte-se que tanto a remuneração dos profissionais de educação quanto a aquisição de material didático-escolar, ambos objeto do presente trabalho, podem ser considerados despesa com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Com base nas Prestações de Contas do Governo dos municípios pernambucanos ao TCE/PE, exercício 2013, o gráfico a seguir faz um comparativo entre o percentual aplicado em MDE pelo município de Jaboatão com o percentual médio aplicado pelos municípios pernambucanos e com o limite mínimo exigido pela Constituição.

Gráfico 4 - Percentual aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) em 2013

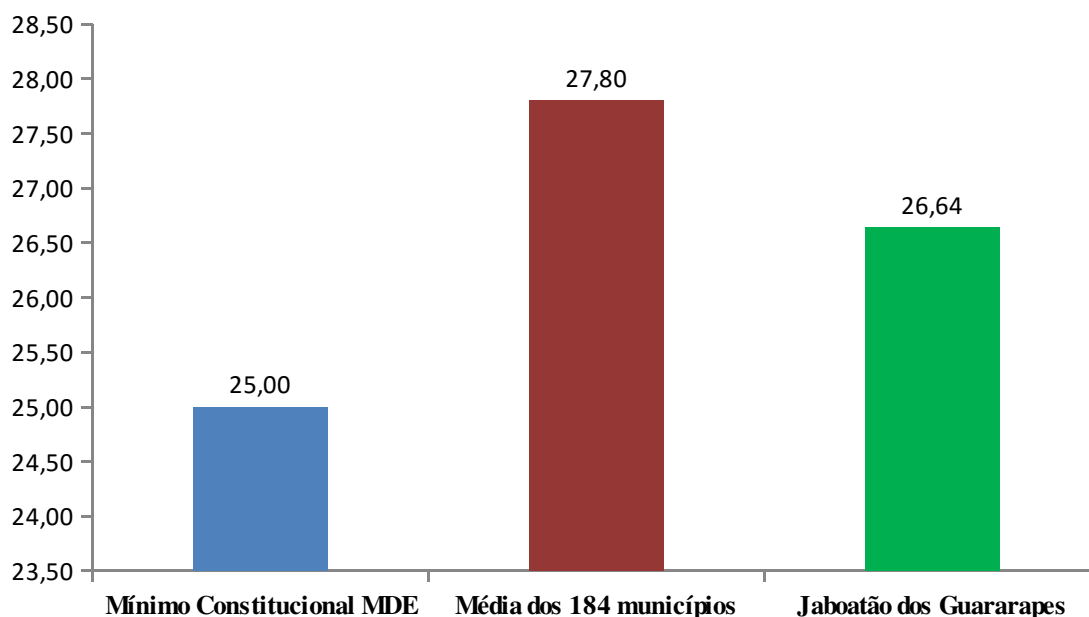


Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



Fonte: Programa de Auditoria Eletrônica do TCE/PE- Módulo Governo (exercício 2013)

Observa-se que Jaboatão cumpriu o mínimo de 25% determinado constitucionalmente, aplicando na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino o montante de R\$ 144.244.133,74. Verifica-se ainda que o percentual aplicado (26,64%) ficou abaixo do percentual médio dos municípios pernambucanos em 2013 (27,80%).

2.6 Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) foi criado pela [Emenda Constitucional nº 53/2006](#) e regulamentado pela [Lei Federal nº 11.494/2007](#) e pelo [Decreto nº 6.253/2007](#).

Conforme o artigo 22 da Lei Federal nº 11.494/07, dos recursos anuais totais do FUNDEB, 60%, no mínimo, devem ser destinados à remuneração dos profissionais do



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

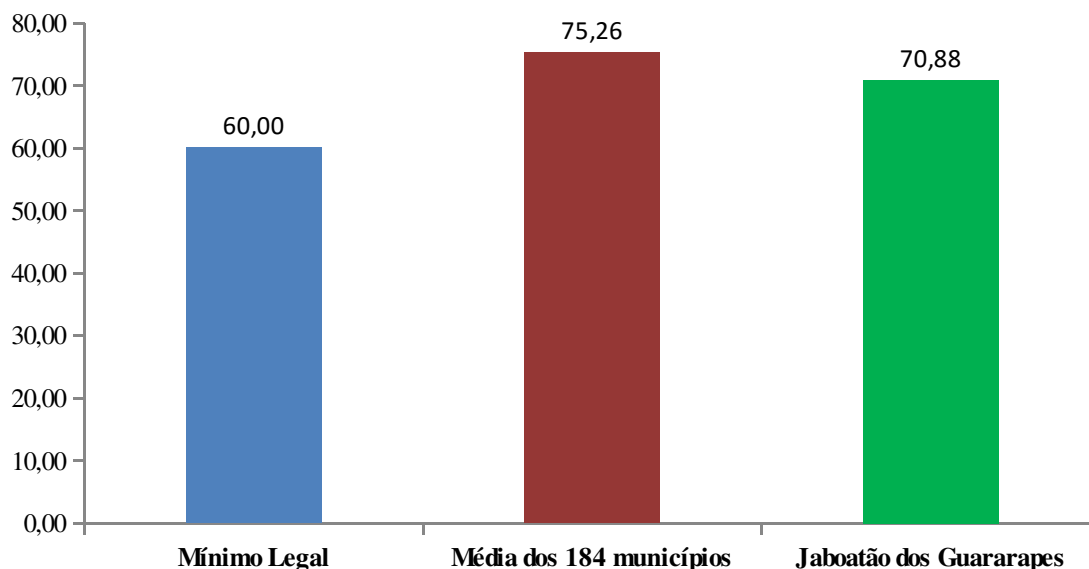
Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública. Nesses recursos incluem-se a complementação da União e as receitas de aplicação financeira dos valores recebidos pelo Fundo.

Com base nas Prestações de Contas do Governo dos municípios pernambucanos ao TCE/PE, exercício 2013, o gráfico a seguir faz um comparativo entre o percentual aplicado na remuneração dos profissionais de educação básica pelo município de Jaboatão com o percentual médio aplicado pelos municípios pernambucanos e com o limite mínimo legalmente exigido.

Gráfico 5 - Percentual Aplicado na Remuneração dos Profissionais da Educação Básica em 2013



Fonte: Programa de Auditoria Eletrônica do TCE/PE- Módulo Governo (exercício 2013)

Observa-se que Jaboatão cumpriu o mínimo de 60% determinado pela legislação, aplicando na remuneração dos profissionais da educação básica o montante



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



de R\$ 78.047.802,73. Verifica-se ainda que o percentual aplicado (70,88%) ficou abaixo do percentual médio dos municípios pernambucanos em 2013 (75,26%).

CAPÍTULO 3 – RESULTADOS DA AUDITORIA

A partir deste capítulo, inicia-se a descrição das falhas que foram identificadas ao longo do processo de auditoria, que podem vir a comprometer os resultados do Ensino Fundamental – Anos Iniciais no município de Jaboatão dos Guararapes. Este capítulo evidencia os achados de auditoria, subdivididos nos aspectos gestão de pessoas, livro didático e infraestrutura. Posteriormente são descritas as boas práticas identificadas no município.

3.1 Gestão de Pessoas

3.1.1 Falhas no atendimento aos alunos Portadores de Necessidades Especiais (PNE)

A inclusão da pessoa portadora de necessidades especiais é um dos novos paradigmas da educação brasileira. A base desta educação inclusiva é considerar a deficiência de uma criança ou de um jovem como mais uma das muitas características diferentes que os alunos podem ter e, sendo assim, respeitar essa diferença e encontrar formas adequadas para transmitir o conhecimento a cada aluno.

Esta nova realidade exige dos profissionais de educação uma capacitação específica. Além disso, é necessária a existência de apoio escolar para o acompanhamento dos alunos portadores de necessidades especiais.

A Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, também chamada de Estatuto da Pessoa com Deficiência, lei federal nº 13.146/15, define o que seja o profissional de apoio escolar:



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



Art. 3º Para fins de aplicação desta Lei, consideram-se:

XIII - profissional de apoio escolar: pessoa que exerce atividades 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.

A referida lei também trata da questão da capacitação dos professores para atendimento dos alunos com necessidades especiais e da obrigatoriedade do poder público de ofertar profissionais de apoio escolar:

Art. 28. Incumbe ao poder público assegurar, criar, desenvolver, implementar, incentivar, acompanhar e avaliar:

X - adoção de práticas pedagógicas inclusivas pelos programas de formação inicial e continuada de professores e oferta de formação continuada para o atendimento educacional especializado;

XVII - oferta de profissionais de apoio escolar; (grifos nossos)

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o Plano Nacional de Educação e o Plano Municipal de Jaboatão dos Guararapes também tratam da questão da garantia do direito à educação das pessoas portadoras de necessidades especiais, conforme disposto a seguir:

- Artigo 58, 59, inciso III e artigo 61 da lei 9394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional):

Art. 58. Entende-se por educação especial, para os efeitos desta Lei, a modalidade de educação escolar oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação.

§ 1º Haverá, quando necessário, serviços de apoio especializado, na escola regular, para atender às peculiaridades da clientela de educação especial.

Art. 59. Os sistemas de ensino assegurarão aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação:



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



...

III - professores com especialização adequada em nível médio ou superior, para atendimento especializado, bem como professores do ensino regular capacitados para a integração desses educandos nas classes comuns;

- Meta 4, estratégia 4.16 do Plano Nacional de Educação:

Meta 4: universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.

4.16) incentivar a inclusão nos cursos de licenciatura e nos demais cursos de formação para profissionais da educação, inclusive em nível de pós-graduação, observado o disposto no caput do art. 207 da Constituição Federal, dos referenciais teóricos, das teorias de aprendizagem e dos processos de ensino-aprendizagem relacionados ao atendimento educacional de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação;

- Meta 8, estratégia 8.15 da lei municipal 1203/15 (Plano Municipal de Educação de Jaboatão dos Guararapes) :

META 8: Universalizar, para a população de quatro a dezessete anos, o atendimento escolar aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na rede regular de ensino.

....

8.15- Garantir o acompanhamento pedagógico aos docentes que atendam estudantes com deficiência, de todas as modalidades de ensino, visando à inclusão;



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



Em Jaboatão dos Guararapes verificou-se uma deficiência no quantitativo de profissionais de apoio escolar, com alta rotatividade desses profissionais, em grande parte devido à precariedade do vínculo profissional - estágio remunerado. Observou-se, também, relatos onde a capacitação dos professores e dos profissionais de apoio foi considerada deficiente. Seguem, abaixo, alguns trechos das entrevistas e grupos focais realizados no município, tendo-se o cuidado de preservar os atores que prestaram as informações como garantia da confidencialidade da pesquisa:

“Não tem nenhuma estrutura. A escola não está preparada e o apoio também não tem preparo.”

“Tivemos uma dificuldade com um aluno PNE porque a estagiária que o acompanhava procurou outro emprego, e a burocracia para conseguir outra estagiária é muito grande.”

“Acho que deveria melhorar mais. Deviam capacitar mais o professor. Na minha visão o apoio é pra passar o que o professor está ensinando, mas acho que ainda passa de forma deficiente, pois fulana chega em casa e ainda tem dúvidas sobre as tarefas.”

“Olhar mais pras crianças e ver as necessidades delas. E mandar um apoio melhor para as professoras. Fulana ficou um ano aqui e não avançou muito. Se tiver uma assistência pros professores, ia melhorar.”

“Estamos com defasagem de 3 apoios hoje aqui na escola, para os PNE.”

“Sim, são 7 alunos. Com laudo, só 2; o município fornece apoio de alunos de psicologia e pedagogia. Pela lei, consta que eles tem que ficar acompanhados dentro da sala de aula, mas, pela distância da escola, há dificuldade desses estagiários virem. Há formações que os professores e estagiários participam. Atualmente a escola está com falta desses apoios.”

Assim, verifica-se que embora Jaboatão esteja engajado neste processo de educação inclusiva, garantindo a matrícula nas suas escolas dos alunos portadores de necessidades especiais, ainda existem deficiências no atendimento a esses alunos, em especial no tocante ao quantitativo de profissionais de apoio escolar, que é insuficiente, e a capacitação tanto dos professores quanto dos apoios para trabalhar com esse público específico, como demonstram os relatos de campo.



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



Diante do exposto, recomenda-se à Secretaria Municipal de Educação a implementação de uma política de capacitação para professores e profissionais de apoio escolar visando a melhoria do atendimento dos alunos portadores de necessidades especiais. Recomenda-se ainda que a Secretaria envide esforços no sentido de contratar profissionais de apoio escolar em quantidade suficiente para atendimento da totalidade dos alunos PNE e crie mecanismos para a retenção desses profissionais, diminuindo sua rotatividade.

3.1.2 Fornecimento insuficiente de materiais diversos por parte da Administração, ocasionando a compra de materiais por professores às suas expensas

Muitas vezes os conteúdos dos livros didáticos fornecidos pelo PNLD não atendem todo o currículo trabalhado pelas redes municipais de ensino. Como forma de suprir tal deficiência, os professores buscam outras fontes de informação, com o objetivo de complementar as lacunas curriculares. Essa busca conduz para atividades que precisam ser ou impressas ou copiadas.

Na pesquisa eletrônica feita com os professores do município de Jaboatão dos Guararapes, constatou-se que o fornecimento de materiais de expediente necessários à consecução dessas atividades complementares não é executado de forma adequada por parte da Administração, ocasionando a compra desses materiais por professores às suas expensas, conforme gráfico a seguir:



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

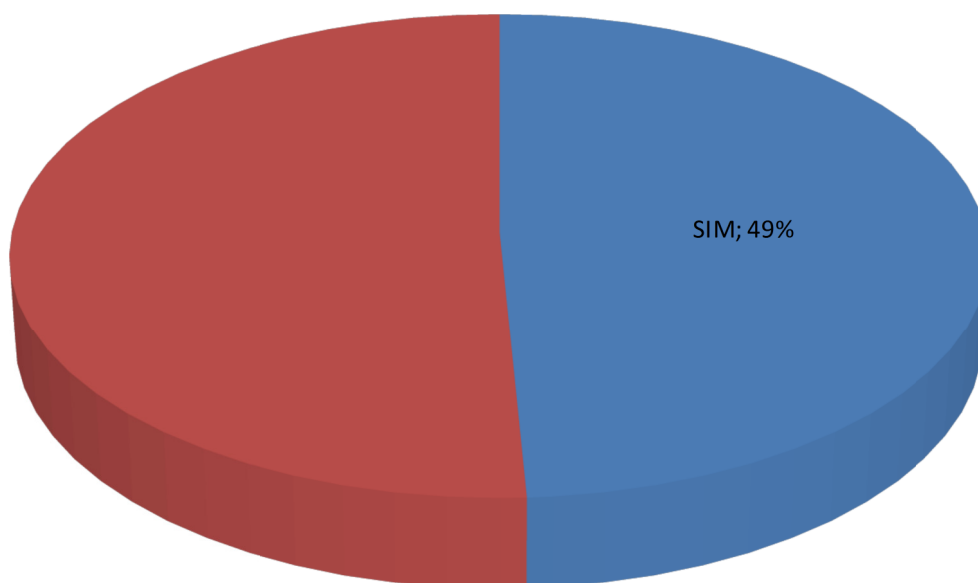
Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



Gráfico 6 - Percentual Aplicado na Remuneração dos Profissionais da Educação Básica em 2013



Fonte: Pesquisa eletrônica com professores do município de Jaboatão dos Guararapes (questão 5)



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



De um total de 61 (sessenta e um) professores que responderam a pesquisa, 30 (trinta), ou seja, 49% do total, afirmaram que é comum comprar material de expediente ou tirar cópias de material às suas expensas. Segue transcrição de comentário feito por professor a respeito do assunto:

“Meu comentário aqui é a questão de o professor por diversas vezes ter que disponibilizar do próprio salário para tirar cópias de material didático porque muitas vezes a escola diz que a xerox quebrou o que na verdade existe uma cota de xerox.”(sic)

O gerenciamento deficiente de materiais e equipamentos por parte da Administração é a principal causa encontrada para esta situação. A falha apontada demonstra que o Princípio da Eficiência não foi devidamente observado pela Administração. Essa falta de eficiência administrativa pode levar o professor a assumir custos indevidos ou ainda colocar em risco a qualidade do serviço oferecido ao aluno, caso o professor não arque com os custos.

Diante do exposto, recomenda-se tanto à Secretaria Municipal de Educação quanto às escolas o fornecimento de material de expediente em quantidade suficiente para o adequado funcionamento das escolas municipais.

3.2 Livro Didático

3.2.1 Escolas receberam visitas de representantes das editoras durante o processo de escolha do livro didático

Através do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), regulamentado pela Resolução/CD/FNDE Nº 42/2012, o governo federal fornece livros didáticos para as escolas públicas de ensino fundamental e médio das redes de ensino que aderirem ao programa.



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



Segundo a concepção do PNLD, cada escola escolhe democraticamente os livros que deseja utilizar tomando por base o Guia do Livro Didático, elaborado pelo MEC, onde constam as resenhas das obras disponibilizadas às escolas participantes.

As escolas podem receber exemplares dos livros constantes do Guia encaminhados pelas editoras por via postal, porém a legislação vigente, no intuito de garantir a impessoalidade do processo, veda a visita às escolas de representantes das editoras para apresentação dos livros. Tal vedação encontra-se na Portaria Normativa do MEC nº 07/2007, que dispõe sobre as normas de conduta no âmbito da execução dos Programas do Livro, art. 3º, § 3º, VIII, conforme transcrição a seguir:

Art. 3º A participação das instituições de que trata o artigo 2º implica na observância das obrigações e proibições, de cada uma delas, conforme a seguir:

...

§ 3º Constituem-se proibições aos Titulares de Direitos Autorais ou aos seus representantes, cujas obras inscritas forem selecionadas:

...

VIII - realizar pessoalmente a divulgação ou entrega de qualquer material de divulgação dos livros, diretamente nas Escolas, após a publicação do resultado da avaliação ou a divulgação dos guias de escolha pelo MEC/FNDE, até o final do período de escolha pela internet e pelo formulário impresso, sendo permitida, durante esse período, a divulgação pelo envio de livros, catálogos, folders e outros materiais, exclusivamente por remessa postal, definida como a entrega de materiais de forma impessoal, pelos Correios ou forma equivalente, sem a presença do Editor ou seu preposto ou outrem com vínculo funcional evidente com o Titular de Direito Autoral; (grifos nossos)

O Informe 09/2015 - COARE/CGPLI/DIRAE/FNDE/MEC, onde constam orientações para o registro da escolha das obras do PNLD Campo 2016 (programa responsável pela oferta de livros didáticos para escolas situadas ou que mantenham turmas anexas em áreas rurais), em seu item 10.2, reforça o texto da Portaria retrocitada:

10.2. No período que vai da divulgação do resultado preliminar da avaliação pedagógica até o final da temporada de escolha, os



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

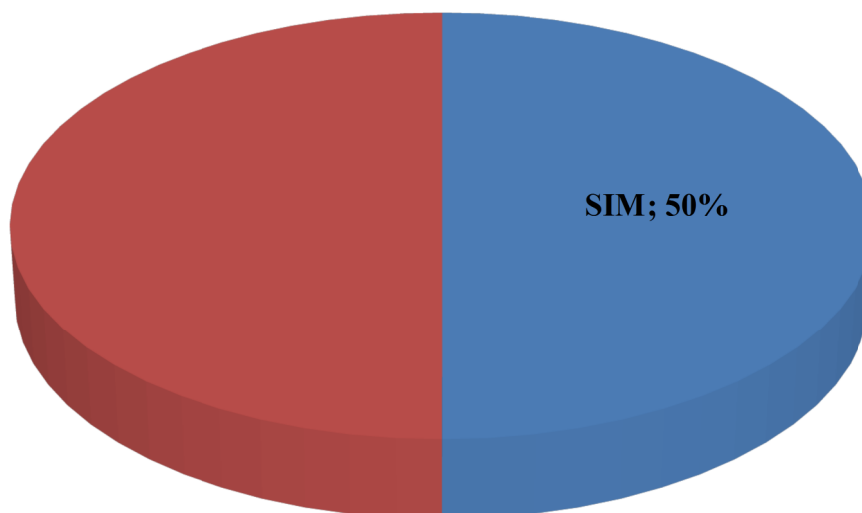
Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



representantes dos editores ficam impedidos de acessar as dependências das escolas e secretarias para realizar divulgação dos títulos participantes, e ficam proibidos de participar de eventos das escolas e secretarias destinados à realização das escolhas. Às escolas e secretarias não é permitido aceitar vantagens oferecidas pelos editores e seus representantes. (grifos nossos)

Através dos questionários eletrônicos aplicados aos gestores escolares e aos professores do município de Jaboatão dos Guararapes e dos trabalhos de campo realizados no município, constatou-se a visita de representantes de editoras às escolas para apresentação de livros didáticos, conforme gráficos a seguir:

Gráfico 7 - Resultado da pesquisa eletrônica com gestores escolares (questão 22)



Fonte: Pesquisa eletrônica com **gestores escolares** do município de Jaboatão dos Guararapes (questão 22)

Dos 26 gestores escolares de Jaboatão que responderam esta questão, 13, ou seja, 50% do total afirmaram que receberam visita dos representantes das editoras na escola para conhecerem os livros didáticos.



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

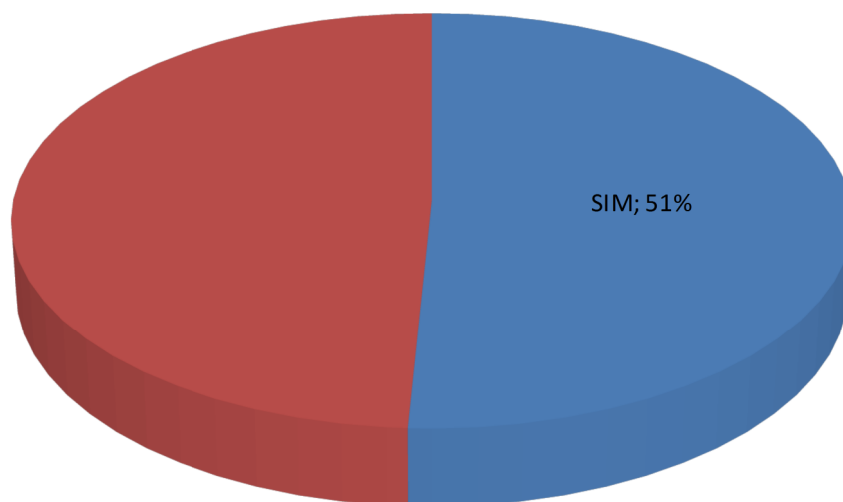
Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



Gráfico 8 - Resultado da pesquisa eletrônica com professores (questão 5)



Fonte: Pesquisa eletrônica com **professores** do município de Jaboatão dos Guararapes (questão 05)

Dos 61 professores que responderam esta questão, 31, ou seja, 50,8% do total afirmaram que receberam visita dos representantes das editoras na escola para conhecerem os livros.

Além do resultado da pesquisa eletrônica apontar essa situação, a equipe de auditoria, nos trabalhos de campo realizados, encontrou representantes das editoras em uma escola municipal de Jaboatão dos Guararapes apresentando seus livros didáticos aos professores, o que contraria a legislação vigente.

Tal situação demonstra falha de controle da secretaria municipal de educação e aumenta o risco de serem escolhidos livros didáticos a partir de critérios que não sejam



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



estritamente pedagógicos.

Diante do exposto, recomenda-se o fortalecimento dos controles por parte da secretaria municipal de educação, com vistas à proibição de visitas de representantes de editoras nas escolas durante o processo de escolha dos livros didáticos.

A implementação dessa recomendação daria uma maior garantia que a escolha dos livros didáticos pelas escolas atenderia critérios estritamente pedagógicos.

3.2.2 Insuficiência na oferta de livros didáticos, impedindo o uso individualizado pelos alunos

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 208, inciso VII, afirma que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Em consonância com esse dispositivo constitucional, o governo federal instituiu o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), regulamentado pela Resolução/CD/FNDE Nº 42/2012. Tal Programa tem por objetivo prover as escolas públicas de ensino fundamental e médio com livros didáticos e sua execução ocorre em ciclos trienais. Assim, a cada ano o FNDE adquire e distribui livros para todos os alunos de determinada etapa de ensino e repõe e complementa os livros reutilizáveis para outras etapas. 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 partir dos trabalhos de campo e do resultado dos questionários eletrônicos aplicados, constatou-se que em muitas escolas não havia oferta suficiente de livros didáticos que garantisse que cada aluno utilizasse o conjunto de livros das diversas matérias de maneira individualizada.

As principais causas para tal situação, apontadas 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



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



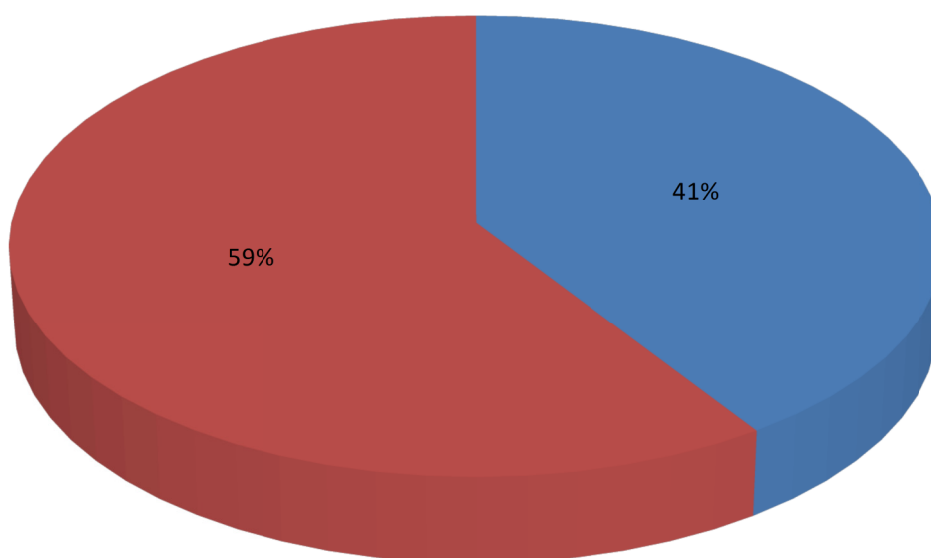
em quantidade suficiente) e c) a não devolução dos livros reutilizáveis no final do ano pelos alunos ou devolução de livros mal conservados, o que não permitiria sua reutilização.

A Resolução/CD/FNDE N° 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 evidências a seguir descritas demonstram que em muitas situações esse uso individualizado dos livros não vem ocorrendo, prejudicando assim o processo ensino/aprendizagem.

Tanto o questionário eletrônico aplicado aos gestores escolares do município quanto o aplicado aos professores apontaram que um elevado percentual de alunos não recebeu o conjunto completo dos livros didáticos no ano de 2015, conforme demonstrado nos gráficos a seguir.

Gráfico 9 - Resultado da pesquisa eletrônica com gestores escolares (questão 17)





Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



Fonte: Pesquisa eletrônica com **gestores escolares** do município de Jaboatão dos Guararapes (questão 17)

Dos 27 gestores escolares do município de Jaboatão que responderam a pesquisa, 16, ou seja 59% do total afirmaram que nem todos os alunos matriculados em 2015, nos anos iniciais do ensino fundamental, receberam o conjunto completo dos livros didáticos. Seguem alguns comentários desses gestores, sem identificação da escola para que se preserve a confidencialidade da pesquisa eletrônica:

“Os livros não foram suficientes para todas as turmas.”

“Poucos estudantes não receberam a coleção completa porque o número de estudantes aumentou mas, não deixaram de ter acesso ao livros, pois foram realizadas aulas em dias alternadas dos componentes curriculares oportunizando o rodízio dos livros, ou em alguns casos outros títulos disponíveis na escola foram utilizados por um número pequeno de estudantes.”

“Acredito que a base no CENSO do ano anterior não ajuda muito nessa reposição.”

“Foi colocado que não tinha reserva técnica suficiente para atender a demanda solicitada pelas escolas”

Segue comentário obtido a partir da entrevista aplicada em campo:

“Os livros ficam na escola para não haver extravio. Não chegou para todos, então trabalha-se em duplas, por exemplo. Ou os professores levam de uma sala para outra. Todos, ao final, têm acesso aos livros.” (entrevista com gestor escolar)

O gráfico abaixo diz respeito às respostas dos professores no questionário eletrônico:

Gráfico 10 - Resultado da pesquisa eletrônica com professores (questão 4)

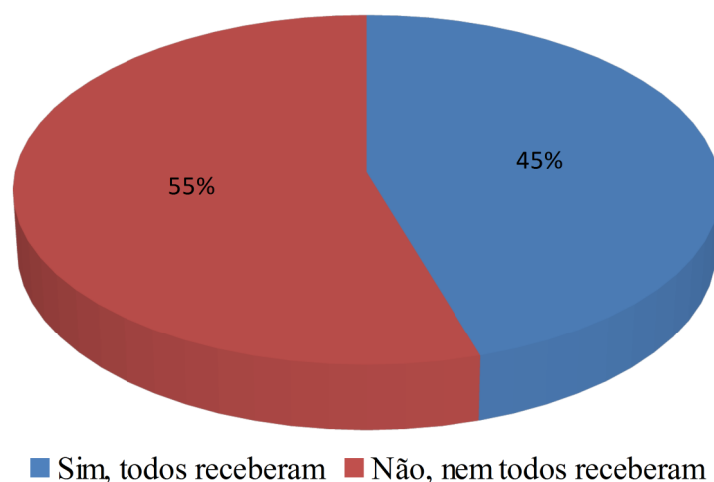


Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



Fonte: Pesquisa eletrônica com **professores** do município de Jaboatão dos Guararapes (questão 4)

Dos 53 professores de Jaboatão que responderam essa questão, 55% deles afirmaram que nem todos os seus alunos receberam o conjunto completo dos livros didáticos em 2015. Seguem transcrições de algumas falas dos professores, sem identificação da escola para que se preserve a confidencialidade da pesquisa eletrônica:

“Numa turma de 29 alunos, em média 19 alunos receberam. Num ano de Aprova Brasil, todos deveriam ter recebido, pelo menos de Língua portuguesa e Matemática.”

“meus alunos só receberam os livros de língua portuguesa e o de matemática.”

“Minha turma só recebeu os livros de português e matemática, as demais disciplinas não havia exemplares suficientes para todos os alunos.”

Seguem comentários sobre o assunto obtidos nos grupos focais com professores e responsáveis pelos alunos aplicados no trabalho de campo:

“Os livros que os professores escolheram não vieram e nem a quantidade solicitada. Por exemplo: a escola tem duas turmas de 5º anos, cada turma



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



com mais de 30 alunos e aí só vinham 15 exemplares pra cada turma.”
(grupo focal com professores)

“Dificuldade com a quantidade de livros. Nem todos os alunos receberam. Não tem livro de português suficiente para todos os alunos. Deixamos os livros na sala de aula, os alunos trabalham em sala de aula e depois devolvem.” (grupo focal com professores)

“Nem todos os alunos receberam os livros. Se num ano tem x alunos e no ano seguinte tem x+1 vai faltar livros.” (grupo focal com professores)

“Alguns dos meus alunos ficaram sem livros, então eles realizam trabalhos em dupla.” (grupo focal com professores)

“Minha menina não recebeu livro de tarefa para levar pra casa. Fica na escola porque não tem para todos. Os livros de estorinha, ela leva pra casa.” (grupo focal com responsáveis pelos alunos)

“Os livros de leitura, levam para casa mas os didáticos têm que ficar na escola para serem usados também pelos alunos da tarde.” (grupo focal com responsáveis pelos alunos)

Para tentar amenizar o problema da falta de livros, as escolas buscam soluções alternativas como o compartilhamento de livros entre os alunos (eles trabalham em duplas), a não permissão que o aluno leve os livros para casa (garante uma melhor conservação do livro e possibilita que eles possam ser utilizados por alunos de outro turno), dentre outras. O ideal, entretanto, seria que cada aluno pudesse utilizar o livro de maneira individualizada.

Diante do exposto, recomenda-se às escolas um maior controle em relação à devolução pelos alunos ao final do ano dos livros didáticos reutilizáveis e recomenda-se ao município o aprimoramento no sistema de remanejamento dos livros didáticos entre as escolas e a compra de livros didáticos pelos municípios com recursos próprios, quando estes não forem entregues em quantidade suficiente pelo governo federal para atender a totalidade dos alunos.



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



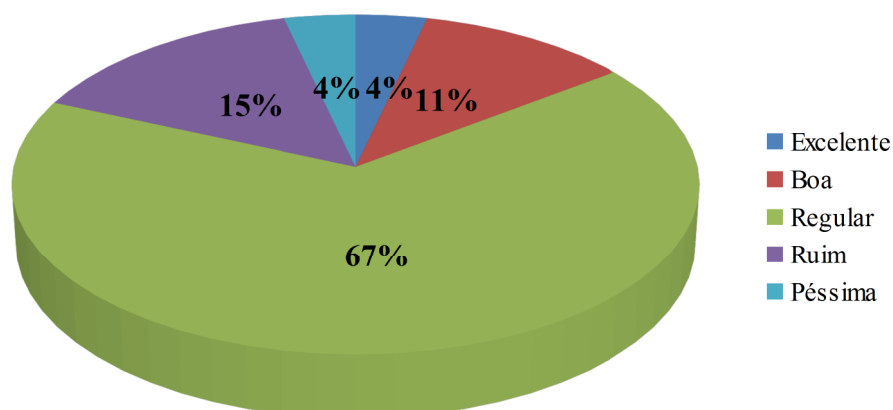
3.3 Infraestrutura

3.3.1 Deficiências na infraestrutura das escolas visitadas

O questionário eletrônico aplicado aos gestores escolares do município de Jaboatão bem como os trabalhos de campo realizados indicaram a existência de problemas na estrutura física das escolas, conforme relatado a seguir.

No questionário aplicado aos gestores escolares, foi feita uma pergunta a respeito da situação atual da infraestrutura da escola, cujo resultado está explicitado no gráfico abaixo:

Gráfico 11 - Resultado da pesquisa eletrônica com gestores escolares (questão 6)



Fonte: Pesquisa eletrônica com gestores escolares (questão 6)



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



Dos 27 gestores escolares de Jaboatão que responderam a questão, 5 (18,5%) avaliaram a infraestrutura como ruim ou péssima, 18 (66,7%) como regular e 4 (14,8%) como boa ou excelente.

Tendo em vista que a pesquisa garante a confidencialidade das informações prestadas, foram transcritos alguns comentários constantes do questionário eletrônico sem, entretanto, identificar a escola:

“Falta salas para a instalação de biblioteca, sala dos professores, sala de gestão e um espaço coberto para atividades recreativas e aulas de educação física; e a adequação dos espaços para garantir a acessibilidade”

“A estrutura física da nossa escola deixa muito a desejar. Temos salas de aula com tamanho insuficiente para a demanda de alunos que temos. As salas além de pequenas são extremamente quentes, causando desconforto em alunos e professores, inclusive atrapalhando na concentração deles. Nos faltam espaços pedagógicos muito importantes, tais como: laboratório de informática, ciências, biblioteca , dentre outros.”

“A escola está com problemas estruturais muito sérios. Vazamentos e infiltrações prejudicam o bom trabalho dos profissionais da educação e conseqüentemente afetam a aprendizagem dos estudantes.”

“Telhados frágeis, e esgoto, necessitando de espaço para biblioteca e sala dos professores, piso muito difícil para manter limpo, rede elétrica inadequada . sem computadores pois os que temos não funcionam mais.”

Nos trabalhos de campo realizados no município de Jaboatão dos Guararapes foram visitadas quatro escolas, a saber: Colégio Municipal Humberto Barradas (urbana), Escola Municipal Judith Figueiroa (rural), Escola Municipal Poeta Manuel Bandeira (rural) e Escola Municipal Porto da Cidadania (urbana). Foram aplicados instrumentos de observação direta bem como realizadas entrevistas e grupos focais com diversos atores envolvidos no processo educacional, a partir dos quais foram pontuados alguns problemas na infraestrutura dessas escolas.

Com relação aos aspectos de iluminação, ventilação, limpeza, umidade e instalações elétricas das escolas, o quadro a seguir demonstra o resultado obtido a partir do instrumento de observação direta:



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



Quadro 3- Observação direta em escolas municipais

Escolas Visitadas	Iluminação	Ventilação	Limpeza	Umidade	Instalações elétricas
Colégio Humberto Barradas	boa	boa	boa	boa	boa
Escola Judith Figueiroa	boa	boa	boa	média	boa
Escola Poeta Manuel Bandeira	boa	boa	média	média	boa
Escola Porto da Cidadania	boa	boa	média	média	boa

Fonte: instrumentos de observação direta

No Colégio Municipal Humberto Barradas, as principais necessidades identificadas foram: um refeitório melhor, com mobiliário adequado, ampliação dos banheiros, finalização das obras da quadra esportiva, para torná-la coberta (obra muito lenta), e melhoria na internet, que é precária na escola.



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



Figura 3 - Colégio Humberto Barradas – refeitório



Fonte: Equipe de auditoria

Figura 4 - Colégio Humberto Barradas – refeitório



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



Fonte: Equipe de auditoria

Figura 5 - Colégio Humberto Barradas – quadra esportiva em reforma



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



Fonte: Equipe de auditoria

Figura 6 - Colégio Humberto Barradas – banheiro





Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



Fonte: Equipe de auditoria

Na Escola Municipal Judith Figueiroa, os principais problemas identificados foram: o telhado apresenta goteiras, necessitando de retelhamento, a escola não tem biblioteca, não tem refeitório e nem espaço para recreação das crianças. A escola tem também problema com água, que é uma deficiência na comunidade. Recorre-se a caminhão-pipa da secretaria.

Figura 7 - Escola Judith Figueiroa – telhado com infiltrações



Fonte: Equipe de auditoria



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



Na Escola Municipal Poeta Manuel Bandeira, os principais problemas identificados a partir das entrevistas/grupos focais e observação direta foram: goteiras nas salas de aula, infiltrações nas paredes, necessidade de rampa para acessibilidade de cadeirantes, espaço para recreação precário e salas de aula em mau estado de conservação.

Figura 8 - Escola Poeta Manuel Bandeira – espaço para recreação precário



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



Fonte: Equipe de auditoria

Figura 9 - Escola Poeta Manuel Bandeira – sala de aula em mau estado de conservação



Fonte: Equipe de auditoria



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



Por fim, a Escola Municipal Porto da Cidadania estava funcionando em local provisório (um galpão alugado) tendo em vista que sua sede encontrava-se em reforma. Os principais problemas apontados nessa sede provisória foram problemas de acústica e umidade e ausência de biblioteca.

Figura 10 - Escola Porto da Cidadania – local provisório de funcionamento



Fonte: Equipe de auditoria

Figura 11 - Escola Porto da Cidadania – sala de aula



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



Fonte: Equipe de auditoria

Diversos trabalhos acadêmicos têm sido desenvolvidos abordando o tema infraestrutura educacional. A título de exemplo citamos ‘Uma escala para medir a infraestrutura escolar’ (SOARES, J. F. et al, 2013a)⁹ e ‘A infraestrutura das escolas públicas brasileiras de pequeno porte’ (SOARES, J. F. et al, 2013b)¹⁰.

A legislação que trata do tema é ampla, sendo a questão tratada de maneira mais geral na Lei de Diretrizes e Bases da Educação e mais detalhada nos Planos Nacional e Municipal de Educação.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394, de 20/12/1996), em seu artigo 25, estabelece como objetivo permanente das autoridades responsáveis alcançar relação adequada entre o número de alunos e o professor, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento.

O Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005, de 25/06/2014, fixa uma série de

⁹ SOARES, J. F. et al. Nível Uma escala para medir a infraestrutura escolar. Ensaio: Avaliação Política Pública Educacional, v. 24, n. 54, p. 78-99, 2013a

¹⁰ SOARES, J. F. et al. A infraestrutura das escolas públicas brasileiras de pequeno porte. Revista do Serviço Público Brasília 64 (3): 377-391 jul/set 2013b



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



estratégias relacionadas à infraestrutura das escolas, a saber:

Estratégia 7.3: constituir, em colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, um conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional com base no perfil do alunado e do corpo de profissionais da educação, nas condições de infraestrutura das escolas, nos recursos pedagógicos disponíveis, nas características da gestão e em outras dimensões relevantes, considerando as especificidades das modalidades de ensino;

Estratégia 7.5: formalizar e executar os planos de ações articuladas dando cumprimento às metas de qualidade estabelecidas para a educação básica pública e às estratégias de apoio técnico e financeiro voltadas à melhoria da gestão educacional, à formação de professores e professoras e profissionais de serviços e apoio escolares, à ampliação e ao desenvolvimento de recursos pedagógicos e à melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar;

Estratégia 7.15: universalizar, até o quinto ano de vigência deste PNE, o acesso à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade e triplicar, até o final da década, a relação computador/aluno (a) nas escolas da rede pública de educação básica, promovendo a utilização pedagógica das tecnologias da informação e da comunicação;

Estratégia 7.18: (energia, água, esgotamento, coleta lixo, quadra esportiva, laboratórios e acessibilidade aos portadores de deficiência) assegurar a todas as escolas públicas de educação básica o acesso a energia elétrica, abastecimento de água tratada, esgotamento sanitário e manejo dos resíduos sólidos, garantir o acesso dos alunos a espaços para a prática esportiva, a bens culturais e artísticos e a equipamentos e laboratórios de ciências e, em cada edifício escolar, garantir a acessibilidade às pessoas com deficiência;

Estratégia 7.20: prover equipamentos e recursos tecnológicos digitais para a utilização pedagógica no ambiente escolar a todas as escolas públicas de educação básica, criando, inclusive, mecanismos para implementação das condições necessárias para a universalização das bibliotecas nas instituições educacionais, com acesso a redes digitais de computadores, inclusive a internet; (grifos nossos)

O Plano Municipal de Educação de Jaboatão dos Guararapes, Lei nº 1203, de 18/06/15, também fixa estratégias relativas à infraestrutura das escolas de Ensino Fundamental:



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



Estratégia 2.1 - Construir 10 escolas, atendendo aos padrões mínimos de infraestrutura para o Ensino Fundamental até 2024, garantindo acessibilidade às pessoas com deficiência, quadra esportiva, área de recreação e biblioteca, laboratório de informática, ciências e línguas, atualização e ampliação do acervo das bibliotecas, mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos, de informática e multimídia, em consonância com a legislação em vigor;

Estratégia 2.2- Reformar e ampliar as Unidades de Ensino do município garantindo melhores condições de infraestrutura, materiais didático-pedagógicos para as unidades de ensino, conforme legislação vigente;

Estratégia 2.10- Implantar bibliotecas nas unidades escolares e incrementar o acervo das já existentes, na perspectiva da elevação do patrimônio cultural das crianças, jovens, adultos e idosos; (grifos nossos)

Diante do exposto, recomenda-se à secretaria municipal que sejam feitas as intervenções necessárias para solucionar os problemas de infraestrutura apontados, tendo em vista que melhores condições de infraestrutura facilitam o processo de ensino-aprendizagem.

3.4 Boas Práticas

3.4.1 Política de seleção de gestores escolares baseada em critérios de meritocracia

O gestor escolar deve promover a organização, a mobilização e a articulação de todas as condições materiais e humanas necessárias para garantir o avanço dos processos socioeducacionais dos estabelecimentos de ensino orientados para a promoção efetiva da aprendizagem pelos alunos. Desta forma, o processo de escolha dos gestores é algo de vital importância para o andamento das atividades escolares.

Os critérios a serem utilizados nesta escolha precisam ser objetivos e impessoais de forma a garantir que a mesma se dê a partir do mérito e das qualidades pessoais exigidas para o cargo. A meta 19 e a estratégia 19.1 da lei 13005 (Plano Nacional de Educação) dispõem da seguinte forma:



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar;

Nas entrevistas realizadas houve o seguinte relato a respeito do processo de escolha dos gestores escolares:

“Há um curso de formação, uma avaliação (prova eliminatória) e processo eleitoral. O voto é direto para a escolha de dois gestores (via de regra). Professores, funcionários administrativos, pais de crianças até 12 anos e adolescentes a partir de 12 anos.” (gestor municipal)

A seleção de gestores escolares em Jaboatão dos Guararapes é disciplinada pela lei 581/2011. De acordo com seu artigo 9º, ela é efetuada em três etapas, conforme abaixo:

Art. 9º O processo de eleições diretas terá 03 (três) etapas distintas e obrigatórias:

I - a 1ª (primeira) etapa, em que os interessados participarão de um curso ministrado por uma Instituição com experiência e conhecimento no campo da educação;

II - a 2ª (segunda) etapa, em que os professores farão uma prova escrita;

III - a 3ª (terceira) etapa, denominada eleitoral, em que os candidatos serão votados;

Verifica-se, assim, que o município de Jaboatão dos Guararapes cumpre o disposto na meta 19, estratégia 19.1 do PNE citado acima, uma vez que utiliza “critérios



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar” para a escolha dos gestores escolares.

3.4.2 Existência de avaliação de desempenho formal para os professores no município de Jaboatão dos Guararapes

Estudos como NOBRE, 2014¹¹ relacionam o estabelecimento de sistemas de avaliação de desempenho como fator motivacional e de valorização dos profissionais da educação. Para ele, esta ferramenta é “uma importante oportunidade de autoconhecimento e de desenvolvimento profissional, uma vez que, através dos feedbacks obtidos, podem-se investir em formações específicas e na melhora dos pontos fracos.” Ele considera, também, que a partir disso “os resultados educacionais também são melhorados, considerando que os alunos são mais bem atendidos e se desenvolvem, em termos de aprendizagem de conteúdos e de valores, junto ao professor.”

É neste prisma que o artigo 67, IV, da Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação) prevê a valorização dos profissionais de educação, através da progressão funcional realizada com base na avaliação de desempenho, conforme o texto a seguir:

Art. 67º. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

...

IV - progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;

¹¹ NOBRE, Expedito Mauricio Pereira. A avaliação de Desempenho Docente como Instrumento de Valorização dos Professores e Melhoria da Qualidade da Educação. 2014. Tese (Mestrado em Educação) Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora. 2014.



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



A valorização dos profissionais da educação é, ainda, uma das diretrizes relacionadas no artigo 2º do Plano Nacional de Educação aprovado através da lei 13005/14:

Art. 2o São diretrizes do PNE:

...

IX - valorização dos (as) profissionais da educação;

A respeito do processo de avaliação de desempenho dos professores no município de Jaboatão dos Guararapes e da bonificação decorrente dessa avaliação houve o seguinte relato nas entrevistas realizadas:

“Final do ano vem uma avaliação que é feita pela gestora, supervisora, secretária da escola, um representante dos alunos, um representante dos pais, um representante do Conselho Escolar e um assessor da Secretaria de Educação do EFAI. São avaliados com notas que vão de 1 a 5, pra cada professor.” (supervisora Escola Humberto Barradas)

“Existe bonificação. Na escola só duas professoras foram contempladas.”
(gestora Escola Judith Figueiroa)

A descrição acima diz respeito ao programa instituído pelo município - Bônus por Desempenho Educacional (BDEJAB) - que premia os servidores pelo alcance de metas estabelecidas no Índice de Desenvolvimento Educacional do Jaboatão dos Guararapes – IDEJAB. Trata-se, portanto, de uma ferramenta de premiação por desempenho.

O IDEJAB foi instituído através do Decreto 153/2013, enquanto o BDEJAB foi instituído através da lei 1059/2014. O IDEJAB tem como finalidade “estabelecer metas de crescimento educacional a serem atingidos pelo Município e, especificamente, por cada uma das Unidades de Ensino da Rede Municipal”. O BDEJAB “tem por objetivo incentivar e promover a qualidade do ensino e valorizar, por mérito, os servidores titulares dos cargos efetivos”.

Embora considere-se uma boa prática a avaliação de desempenho instituída pelo



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



município, nos trabalhos de campo foram feitas algumas críticas por professores e gestão das escolas mais bem avaliadas no sentido que apesar de algumas escolas terem as melhores notas no município, seus professores não foram contemplados com o bônus de desempenho decorrente do IDEJAB, tendo em vista que se torna mais difícil atingir a meta quando a escola já tem uma nota elevada. Tal situação provocou desestímulo no corpo docente.

3.4.3 Estímulo à leitura – Projeto: Jaboatão Cidade Leitora

A leitura é fundamental para o desenvolvimento das capacidades do ser humano. Por meio dela, o cidadão participa da sociedade, melhora seu nível educacional, conhece outros valores culturais, tem acesso ao conhecimento e à herança cultural da

humanidade. Em nosso país existem normas legais que incentivam a sua prática. Entre elas, está o Plano Nacional do Livro e Leitura instituído por meio da Portaria Interministerial 1.442/06 e, posteriormente, pelo Decreto 7.559/2011. Outra norma que trata a respeito é a Meta 7, Estratégia 7.33 da lei 13005/14 (Plano Nacional de Educação) que dispõe da seguinte forma:

Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:

...

7.33) promover, com especial ênfase, em consonância com as diretrizes do Plano Nacional do Livro e da Leitura, a formação de leitores e leitoras e a capacitação de professores e professoras, bibliotecários e bibliotecárias e agentes da comunidade para atuar como mediadores e mediadoras da leitura, de acordo com a especificidade das diferentes etapas do desenvolvimento e da aprendizagem;

O município de Jaboatão dos Guararapes aprovou neste ano o Plano Municipal de Educação através da lei 1203/15. Nele, encontra-se a Meta 5 que em sua estratégia 5.11 prevê o seguinte:



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



5.11 – Articular os programas de leitura às diretrizes do Plano Nacional do Livro e da Leitura, favorecendo a aquisição da competência leitora e a capacidade de produção escrita.

Neste ano de 2015, Jaboatão iniciou o projeto “Jaboatão Cidade Leitora” que tem como objetivo incentivar a prática da leitura no município. Para tanto foram previstas diversas ações, quais sejam:

- Instalação de pontos de leitura nas 7 regionais do Município, através de leitura nas praças;
- Realização de concurso de leitura;
- Organização de bibliotecas, de bibliocaixas, bibliomalas, cantinhos de leitura em todas as unidades de ensino;
- Contação de história nas unidades escolares, nas praças e nos abrigos;
- Renovação dos acervos bibliográficos das unidades escolares e da biblioteca pública;
- Acompanhamento dos livros lidos pelos alunos da rede municipal;
- Formação de contação de história para professores e técnicos da Secretaria de Educação;
- Disponibilização de livros para estudantes de 4º e 5º anos de toda Rede Municipal de Ensino;
- Estabelecimento de parcerias com Editoras, ONG's e Universidades;
- Campanhas para incentivar a circulação dos livros nos diversos ambientes da cidade;
- Incentivo a participação dos funcionários da escola nas atividades de leitura;
- Monitoramento das competências leitoras e de escrita;



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



- Formação de redes literárias.

Nas entrevistas realizadas houve os seguintes relatos a respeito das ações de estímulo à leitura em Jaboatão:

“Temos trabalhos voltados para leitura. Projetos com focos na leitura. Ex: “Ondas da Leitura”: Todos os alunos do 4º e 5º anos recebem mochilas com livros e os professores são orientados como trabalhar e orientar esses alunos. O objetivo é um concurso de leitura e no final do ano, bem como a produção de um livro.” (entrevista chefe do núcleo dos anos iniciais da secretaria municipal de Jaboatão)

“Temos muitas iniciativas. Em cada escola temos exemplos: cantinho da leitura, peças teatrais e compra de livros, independente dos livros do MEC. Este ano o tema nosso é “Jaboatão, cidade leitora”. Fizemos também tendas da leitura em algumas escolas. Na escola Vidal de Negreiros, um menino já leu todos os livros e estamos comprando mais. Todas as escolas têm bibliotecas. Mesmo as que não têm espaço físico, fazemos a biblioteca móvel, com pelo menos 300 livros.” (gestor municipal)

“Esse ano o lema da Prefeitura é “Jaboatão, cidade leitora”. Temos os projetos de leitura na escola. Tem aquelas leituras que são por prazer e não somente pra nota. Temos atividades diversificadas. Tem a “Leitura do palco” onde eles vão lá em cima e lêem, explicam o que entenderam da leitura. Tem a questão do conto. Lêem o livro e escrevem o que entenderam do livro, escrevem uma resenha. Passam nas salas e tentam convencer os outros alunos a lerem o mesmo livro. Existe também o empréstimo do livro. Geralmente no final de semana e eles trazem de volta na segunda-feira e contam a história.” (supervisora Escola Humberto Barradas)

Na visita às escolas foram observadas algumas ações implementadas pela prefeitura conforme citado nas entrevistas em campo, como:

- Biblioteca Móvel
- Cantinhos da leitura



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



- Contação de histórias
- Ondas da leitura

Figura 12 - Colégio Humberto Barradas – Cantinho da leitura



Fonte: Equipe de auditoria



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



Figura 13 - Livros do projeto Ondas da Leitura



Fonte: Equipe de auditoria

3.4.4 Acompanhamento do aluno de maneira individualizada

A criação de indicadores nacionais de desempenho como o IDEB teve o mérito de colocar no centro do debate a aprendizagem. No entanto, seus resultados podem ser fruto de desempenhos bastante heterogêneos dentro de uma mesma escola. A meta 2 do Plano Nacional de Educação (lei 13005/15) aponta para um cuidado especial em



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



relação à distribuição do aprendizado de forma mais homogênea ao criar como objetivo a conclusão do ensino fundamental na idade certa por pelo menos 95% dos alunos até 2025. Este objetivo consta na Meta 2 do PNE:

Meta 2: universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.

O item 2.3 do PNE indica que uma das estratégias utilizadas para o alcance desta meta será a criação de “mecanismos para o acompanhamento individualizado dos (as) alunos (as) do ensino fundamental”.

O município de Jaboatão dos Guararapes apresentou um instrumento de acompanhamento individualizado de cada aluno do ensino fundamental dos anos iniciais em relação à leitura e produção de texto. Ele é implementado através da troca de informações entre a escola e a Secretaria Municipal de Educação por meio de fichas denominadas “Avaliação diagnóstica de leitura e produção de texto” onde são anotadas a cada dois meses o andamento do aprendizado de cada aluno por habilidade. Por exemplo, como o aluno está em relação à habilidade de escrever seu próprio nome ? Ele já escreve nome e sobrenome ? Escreve somente o nome ou escreve de forma não reconhecível ?

Desta forma, a Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes procura não apenas aumentar sua média nas provas das avaliações externas mas, também, alcançar uma diminuição da distorção idade-série.

Nas entrevistas realizadas houve o seguinte relato a respeito do acompanhamento individualizado dos alunos:

“A secretaria tem um consolidado para verificar o nível de leitura e escrita que o aluno está. Fazemos o diagnóstico dos alunos e trabalhamos nas dificuldades deles.” (supervisora Escola Humberto Barradas)



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



CAPÍTULO 4 – ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR

Por meio do Ofício TC/NAE n° 152/2016, datado de 22/08/2016, fl. 69, reiterado pelo Ofício TC/NAE 165/2016, de 28/09/16, fl. 70, foi encaminhada a versão preliminar deste relatório ao Secretário Executivo de Educação do Município de Jaboatão dos Guararapes, Sr. Francisco José Amorim de Brito, solicitando o pronunciamento do gestor sobre os resultados da avaliação das ações governamentais



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



na rede municipal de educação do Ensino Fundamental – Anos Iniciais. Em resposta, o Sr. Francisco José Amorim de Brito enviou os comentários acerca da avaliação realizada através do Ofício nº 572/2016 – GAB-SEE, de 13/12/16, protocolado no TCE em 14/12/16, PETCE 58.292/16, fls. 73 a 101.

A seguir estão expostas as análises dos comentários realizados pelo gestor referentes aos achados e recomendações da presente auditoria:

Quanto ao achado 3.1.1 - Falhas no atendimento aos alunos Portadores de Necessidades Especiais (PNE), com suas respectivas recomendações (a-Implementar política de capacitação para professores e profissionais de apoio escolar visando a melhoria do atendimento dos alunos portadores de necessidades especiais; b) Contratar profissionais de apoio escolar em quantidade suficiente para atendimento da totalidade dos alunos PNE; e c) Criar mecanismos para a retenção dos profissionais de apoio aos alunos PNE, diminuindo sua rotatividade.), o gestor tece os seguintes comentários:

Houve um aumento significativo em 2016 no número de estudantes portadores de necessidades especiais, passando a ser 1.092 estudantes, e também um grande número de desistências dos estagiários que ocupavam as vagas de apoio aos alunos PNE devido ao desinteresse ou a dificuldade em lidar com esses alunos, mesmo a Secretaria possibilitando a formação continuada específica para esta área, razões pelas quais as vagas não são atendidas em sua totalidade.

O gestor informou ainda que no primeiro semestre de 2016, 158 vagas de apoio aos alunos PNE não foram atendidas e que a Prefeitura de Jaboatão ampliou de 1 (um) para 3 (três) o credenciamento de agentes de integração, através de chamamento público, tendo o número de 1.200 vagas para atender essa demanda. Uma das funções dos agentes de integração é o encaminhamento de candidatos a vagas de estágio. Com relação aos alunos portadores de deficiência auditiva e visual, a Secretaria realiza seleção pública simplificada para Técnicos de Libras e Braille.

Assim, com relação ao achado 3.1.1, os comentários elaborados pelo gestor, prestados os devidos esclarecimentos quanto às considerações presentes no relatório, não suscitam alterações significativas no mesmo. Ficam mantidos, assim, os resultados da auditoria.



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



Quanto ao achado 3.1.2 - Fornecimento insuficiente de materiais diversos por parte da Administração, ocasionando a compra de materiais por professores às suas expensas, com sua respectiva recomendação (Fornecer material de expediente em quantidade suficiente para o adequado funcionamento das escolas municipais), o gestor tece os seguintes comentários:

A Secretaria Executiva de Educação fornece material de expediente necessário aos alunos e às escolas. Durante o ano letivo, trimestralmente as escolas são abastecidas com material de limpeza e material de expediente, mas também como forma de não centralização dos recursos, cada unidade escolar recebe repasses do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Escolar (PADE), sendo a verba repassada diretamente à escola, de acordo com o número de alunos matriculados, sendo 60% do valor destinado a despesas correntes e 40% a despesas de capital. O gestor inclui em seus comentários a relação dos valores recebidos por cada escola do município através desse Programa. Além do PADE, as escolas recebem verba federal direto na conta do Conselho Escolar através do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e também até o início de 2016 recebia recurso do Programa Mais Educação.

O gestor informa ainda que além dos recursos do PADE, PDDE e Mais Educação, no início do ano letivo todos os alunos, professores, gestores e técnicos recebem um Kit completo de material didático. Conclui que não existe a possibilidade de insuficiência no material e sim talvez um bom planejamento dos recursos por parte da Gestão Escolar.

Diante do exposto, a equipe de auditoria acata as justificativas apresentadas pela Secretaria Executiva de Educação do município.

Quanto ao achado 3.2.1 - Escolas receberam visitas de representantes das editoras durante o processo de escolha do livro didático, com sua respectiva recomendação (Fortalecer os controles com vistas à proibição de visitas de representantes de editoras nas escolas durante o processo de escolha dos livros didáticos), o gestor tece os seguintes comentários:

“A Secretaria Executiva de Educação tem conhecimento da legislação vigente de acordo com a citação no próprio relatório da Portaria Normativa do MEC nº 07/2007, que dispõe sobre as normas de conduta no âmbito da execução dos Programas do



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



Livro”. Em cada unidade de ensino existe um Gestor Escolar que tem por obrigação responder pela unidade escolar, respeitar o cumprimento de todas as regras e instruções normativas e realizar a articulação escola e Secretaria Executiva de Educação. Durante o período de Escolha do Livro Didático, não foi formalizado por nenhuma Unidade de Ensino qualquer situação que descumprisse essa normativa. Desta forma, desconhecemos qualquer ingerência quanto à escolha dos livros e presença de representantes de Editoras no espaço escolar.”

Em que pese a existência de um gestor escolar responsável por cada unidade escolar, a Secretaria Executiva de Educação tem um papel de supervisão e coordenação das unidades escolares, devendo orientar os gestores escolares com relação a qualquer prática que vá de encontro a legislação em vigor. Assim, mantém-se a recomendação para a Secretaria ‘Fortalecer os controles com vistas à proibição de visitas de representantes de editoras nas escolas durante o processo de escolha dos livros didáticos’.

Quanto ao achado 3.2.2 - Insuficiência na oferta de livros didáticos, impedindo o uso individualizado pelos alunos, com suas respectivas recomendações (a-Aumentar o controle em relação à devolução pelos alunos ao final do ano dos livros didáticos reutilizáveis; b) Aprimorar o sistema de remanejamento dos livros didáticos entre as escolas no início do ano letivo e c) 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), o gestor não apresentou comentários em relação a esse item e, portanto, ficam mantidas as recomendações do relatório.

E, por fim, quanto ao achado 3.3.1-Deficiências na infraestrutura das escolas visitadas, com sua respectiva recomendação (Solucionar os problemas de infraestrutura apontados no item 3.3.1 do presente relatório com vistas a facilitar o processo de ensino-aprendizagem), o gestor tece os seguintes comentários:

A Secretaria Executiva de Educação ao assumir a Administração no município pegou uma rede física destruída. Em consonância com diretriz do governo municipal, foram captados recursos para construção de 17 CEMEIS, reforma e ampliação de 60% da rede municipal e contratação de empresas para a manutenção de todas as escolas, conforme Plano Anual de Obras. Com relação às escolas visitadas pela equipe de



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



auditoria, a gestão informou que foram corrigidos os problemas apontados, anexando fotografias dos ambientes escolares após as mudanças.

Assim, tendo em vista que os problemas apontados pela auditoria foram solucionados, a equipe de auditoria acata as justificativas apresentadas pelo gestor.

CAPÍTULO 5 – CONCLUSÃO

A auditoria teve como objetivo avaliar a atuação do Município de Jaboatão dos Guararapes com relação à prestação de serviços educacionais nos anos iniciais do ensino fundamental.

Na realização desta auditoria, foi necessário subdividir a análise em seis questões fundamentais, subdivididas nos aspectos de proficiência, gestão de pessoas e livro didático. As três primeiras questões dizem respeito ao eixo de proficiência, são elas: ‘De que maneira os elementos pertencentes à realidade do município interferem no desempenho apresentado pelos alunos do EFAI nos testes de proficiência?’; ‘De que maneira os elementos pertencentes à realidade da escola interferem no desempenho apresentado pelos alunos do EFAI nos testes de proficiência?’ e ‘Em que medida a realidade do aluno e de sua família interferem no desempenho apresentado pelos alunos



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



do EFAI nos testes de proficiência?’. As duas questões seguintes estão relacionadas ao eixo gestão de pessoas, são elas: ‘De que forma a SME tem promovido a gestão de pessoas que atuam como educadores no EFAI?’ e ‘Em que medida o modo de recrutamento de aplicadores dos exames externos de proficiência influencia nos resultados aferidos?’. Por fim, no tocante ao eixo dos livros didáticos a questão correlata é ‘Como se dá a gestão do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) no âmbito do município?’.

Os achados de auditoria identificados foram ‘falhas no atendimento aos alunos Portadores de Necessidades Especiais (PNE)’; ‘escolas receberam visitas de representantes das editoras durante o processo de escolha do livro didático’ e ‘insuficiência na oferta de livros didáticos, impedindo o uso individualizado pelos alunos’.

Foram constatadas também boas práticas, a saber: ‘política de seleção de gestores escolares baseada em critérios de meritocracia’; ‘existência de avaliação de desempenho formal para os professores no município de Jaboatão dos Guararapes’; ‘estímulo à leitura – Projeto: Jaboatão Cidade Leitora’ e ‘acompanhamento do aluno de maneira individualizada’.

Os resultados esperados por esta auditoria remetem-se ao alcance de uma gestão pública eficaz, através das recomendações emitidas para uma melhor efetividade das ações relacionadas aos anos iniciais do ensino fundamental.

CAPÍTULO 6 – PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, e visando a contribuir para avaliação das ações dos anos iniciais do ensino fundamental do município, é proposto o encaminhamento das deliberações que seguem.



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



Recomenda-se à Secretaria de Educação do Município de Jaboatão dos Guararapes:

- 1- Implementar política de capacitação para professores e profissionais de apoio escolar visando a melhoria do atendimento dos alunos portadores de necessidades especiais;
- 2- Contratar profissionais de apoio escolar em quantidade suficiente para atendimento da totalidade dos alunos PNE;
- 3- Criar mecanismos para a retenção dos profissionais de apoio aos alunos PNE, diminuindo sua rotatividade;
- 4- Fortalecer os controles com vistas à proibição de visitas de representantes de editoras nas escolas durante o processo de escolha dos livros didáticos;
- 5- Aumentar o controle em relação à devolução pelos alunos ao final do ano dos livros didáticos reutilizáveis;
- 6- Aprimorar o sistema de remanejamento dos livros didáticos entre as escolas no início do ano letivo;
- 7- 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;



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



Ainda:

Determina-se à Secretaria de Educação do Município de Jaboatão dos Guararapes:

- Remeter a este Tribunal de Contas, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, conforme artigo 14 da Resolução TC nº 21/2015, o Plano de Ação contendo as ações, o cronograma e os responsáveis pela implementação das recomendações acima elencadas, com o objetivo de solucionar ou minimizar as deficiências identificadas nesta auditoria, conforme Anexo II da Resolução acima;
- Remeter a este Tribunal de Contas, anualmente, relatório de execução do Plano de Ação, conforme artigo 17 da Resolução TC nº 21/2015 e seu Anexo III;

E, por fim,

Determina-se à Diretoria de Plenário deste Tribunal:

- Encaminhar cópia da decisão ao Departamento de Controle Municipal para subsidiar a elaboração do Relatório de prestação ou tomada de contas, na forma do artigo 6º da Resolução TC nº 14/2004 (alterado pelo artigo 3º da Resolução TC nº 08/2005) e do artigo 8º da Resolução TC nº 14/2004;
- Encaminhar este processo ao Núcleo de Auditorias Especializadas;

Determina-se ao Núcleo de Auditorias Especializadas deste Tribunal:

- Encaminhar cópia da decisão e do Relatório de Auditoria à Secretaria Municipal de Educação, conforme disposto no inciso I do artigo 13 da Resolução TC nº 21/2015, bem como cópia da referida resolução;



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Coordenadoria de Controle Externo-CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas-NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



Recife, 25 de janeiro de 2017.

Adriana Maria Frej Lemos

Técnica de Auditoria das Contas Públicas - Mat.0898

Iyson Vilela Guerra

Auditor das Contas Públicas – Mat.0728

Ricardo de Lima Ferreira Fernandes

Técnico de Auditoria das Contas Públicas – Mat. 0303

Visto e aprovado.

João Antônio Robalinho Ferraz

Técnico de Auditoria das Contas Públicas – Mat.1000

(Gerente da Geap)