Avaliação das Ações do Ensino Fundamental - Anos Iniciais

Processo 1504405-1

Secretaria Municipal de Educação de Gravatá

Relator: Dirceu Rodolfo

Recife, março de 2016

Tribunal de Contas

ESTADO DE PERNAMBUCO

Resumo

A presente auditoria foi aprovada através da formalização do processo de Auditoria Especial TC n° 1504405-1, tendo como relator o Conselheiro Dirceu Rodolfo.

O objeto desta auditoria operacional consistiu na avaliação das ações do ensino fundamental, anos iniciais, no município de Gravatá, quanto aos aspectos de gestão de pessoas, livros didáticos e proficiência.

A auditoria constatou problemas, tais como: inexistência de avaliação de desempenho formal para os professores; deficiência na elaboração e na execução das ações de capacitação e formação dos gestores escolares; precariedade do vínculo dos profissionais de apoio escolar aos alunos portadores de necessidades especiais; fornecimento insufuciente de materiais diversos por parte da Administração, ocasionando a compra de materiais por professores às suas expensas; visitas nas escolas de representantes das editoras durante o processo de escolha do livro didático, em flagrante desacordo com a Lei; insuficiência na oferta de livros didáticos pelo Programa Nacional do Livro Didático, impedindo o uso individualizado pelos alunos; condutas indevidas por parte de aplicadores em avaliações externas.

Foram constatadas também boas práticas, como o acompanhamento do aluno de maneira individualizada na escola que tirou a maior nota na Prova Brasil 2013.

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.

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

ANRESC	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
AOp	Auditoria Operacional
CCE	Coordenadoria de Controle Externo
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
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
GRES	Gerências Regionais de Educação
IAS	Instituto Ayrton Senna
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
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
MEC	Ministério da Educação
NAE	Núcleo de Auditorias Especialisadas
NAP	Núcleo de Atos de Pessoal
NSE	Nível Social e Econômico das Escolas
PAS	Programa Alfabetizar com Sucesso
PME	Plano Municipal de Educação
PNAIC	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
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
PRONACAMP	Programa Nacional de Educação do Campo
SA	School Accountability
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SEDUC	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
TCU	Tribunal de Contas da União
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UPE	Universidade de Pernambuco

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa de Pernambuco, com a distribuição das médias das escolas de 147 dos 184 municípios pernambucanos (80% do total) na ANRESC/ Prova-Brasil 2013 11
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) 12

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Classificação das UF brasileiras na nota da Prova-Brasil 2013 16
Tabela 2 – Distribuição dos Estabelecimentos do EFAI por rede de ensino 17

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Fatores que incidem na proficiência dos alunos.....20
Quadro 2 – Relação do quantitativo de *stakeholders* entrevistados … 20

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução anual do Fracasso Escolar na rede do Ensino Fundamental (anos iniciais) e sua tendência em Gravatá 24
Gráfico 2 – Evolução anual do Abandono e Reprovação na rede do Ensino Fundamental (anos iniciais de Gravatá.....24
Gráfico 3 – Evolução anual do TDI do Ensino Fundamental (anos iniciais) e sua tendência 25
Gráfico 4 – Evolução da Nota da Prova Brasil na rede do Ensino Fundamental (anos iniciais) e sua tendência 26
Gráfico 5 – Comparativo de percentuais na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino 30
Gráfico 6 – Comparativo de percentuais aplicados na remuneração dos profissionais em 2013 **.....28**

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO 7
1.1 Antecedentes 7
1.2 Identificação do objeto da auditoria 8
1.3 Proficiência e fluxo 8
1.3.1 Exames de proficiência: contexto, dados e utilização dos resultados da auditoria 11
1.4 Procedimentos metodológicos 18
1.4.1 Critério utilizado para seleção dos municípios 19
1.4.2 Percentuais de respostas aos questionários enviados 20
CAPÍTULO 2 – VISÃO GERAL DO ENSINO FUNDAMENTAL – ANOS INICIAIS NO MUNICÍPIO 22
2.1 Relevância do Tema 22
2.2 Legislação 23
2.3 Lógica das ações do EFAI no Estado de Pernambuco: Programa Alfabetizar com Sucesso (PAS) 25
2.4 Indicadores de Desempenho no Município 26
2.4.1 Evolução de indicadores de desempenho 26
2.5 Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) 29
2.6 Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica 31
CAPÍTULO 3 – RESULTADOS DA AUDITORIA 32
3.1 Gestão de Pessoas 32
3.1.1 Inexistência de avaliação de desempenho formal para os professores no município de Gravatá 32
3.1.2 Deficiência na elaboração e na execução das ações de capacitação e formação dos gestores escolares 33
3.1.3 Precariedade do vínculo dos profissionais de apoio escolar aos alunos portadores de necessidades especiais (PNE) 35
3.1.4 Fornecimento insufuciente de materiais diversos por parte da Administração, ocasionando a compra de materiais por professores às suas expensas 39
3.2 Livro Didático 40
3.2.1 Visitas de representantes das editoras durante o processo de escolha do livro didático 40
3.2.2 Insuficiência na oferta de livros didáticos, impedindo o uso individualizado pelos alunos 42
3.3 Proficiência 44
3.3.1 Influência de aplicadores em exames externos 45
3.4 Boas Práticas 45
3.4.1 Acompanhamento do aluno de maneira individualizada na Escola Irmã Judith Figueirôa 45
CAPÍTULO 4 – ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR 47
CAPÍTULO 5 – CONCLUSÃO 51
CAPÍTULO 6 – PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO 52

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 Tribunal de Contas da União (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 n°s 0.02.007/2015 de 25/02/2015, 0.02.010/2015 de 27/04/2015, 0.02.012/2015 de 17/07/2015, 0.02.013/2015 de 27/07/2015, e 0.02.018/2015 de 14/09/2015, 0.02.004/2016 de 27/01/2016, foi determinada a realização de auditoria operacional para avaliar a qualidade do serviço prestado pelos municípios pernambucanos aos alunos matriculados nos cinco anos iniciais do ensino fundamental. Participaram desta auditoria os seguintes servidores:

- Marcelo Grassi Gouveia - Técnico de Auditoria das Contas Públicas – Mat. 0957;
- Valmir Alves Ferreira da Silva – Auditor das Contas Públicas – Mat. 1300;
- Wirla Cavalcanti Revorêdo Lima – Técnica de Auditoria das Contas Públicas – Mat. 0923.

1.2 Identificação do objeto da auditoria

O objetivo geral desta auditoria operacional é avaliar a qualidade do serviço prestado pelo município de Gravatá 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 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 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 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.

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).

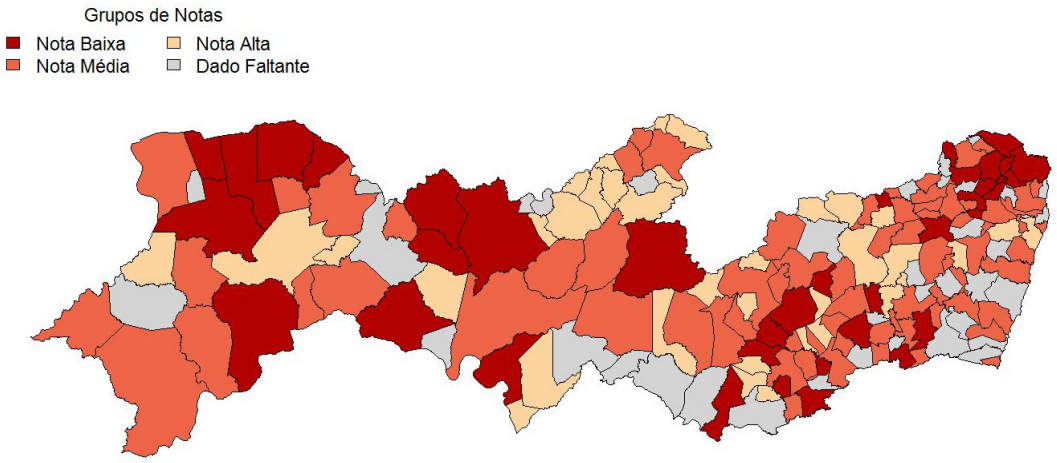
Tendo a experiência americana como contraponto, dada a semelhança no tamanho da rede de ensino e no arranjo federativo comum aos dois países, é possível entender a instalação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), pelo governo Federal do Brasil, a partir de 1995, como a reprodução 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 escolar[1].

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 federativo[2].

[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

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 SA[3].

Figura 1 – Mapa de Pernambuco, com a distribuição das médias das escolas de 147 dos 184 municípios pernambucanos (80% do total) na ANRESC/ Prova-Brasil 2013



***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, como as suas próprias opções de política educacional exercem influência, e

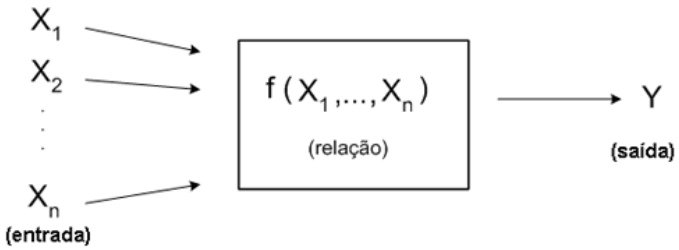
[3] Conforme classificação de HANUSHEK & RAYMOND, 2004.

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 INEP[4], 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)



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:

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

Segundo a qual:

[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.

Y = variável dependente, ou de saída

βn(s) = coeficientes de regressão

Xn(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:

Quadro 1 – Fatores que incidem na 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 (retroprojetor ou data-show)	**3,40**	(2)
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 significantemente 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 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.
11. Não apenas os dados da Prova-Brasil, mas a literatura internacional sobre o tema[5], e algumas evidências trazidas pela imprensa pátria[6] 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 significante, 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 consideradas[7].

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 e 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 para o efeito de agregação de variáveis individuais presentes nos dados da Prova-Brasil

[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).

(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
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.

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 por 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:

- 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 responsabilidade precípua é dos municípios, então foi escolhida uma amostra, dividida em dois grupos, com alguns municípios a fim de aplicar instrumentos de coleta *in loco*.

Para seleção dos dois grupos de 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) X (b) X (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) X (b) X (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 = (nota máxima X coef. de variação)/nota mínima.

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 Gravatá 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 no município de Gravatá, o Quadro 2 a seguir sintetiza o quantitativo dos *stakeholders* entrevistados:

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 de responsáveis**	**Responsáveis por alunos com necessidades especiais**	**Profissionais de apoio para alunos com necessidades especiais**	**Responsáveis ausentes**
Gravatá	1	3	2	2	2	1	1	2

Fonte: Equipe de trabalho

Cada grupo de achados, dispostos em cada um dos eixos de avaliação, foi submetido a uma leitura ancorada nos dados; os resultados estão apresentados no capítulo 3 adiante.

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 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

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

desafios ainda presentes para a escola brasileira, sendo o principal deles a oferta de uma educação de qualidade.

2.2 Legislação

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

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

> Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:
>
> II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;
>
> ...
>
> VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no art. 38 desta Lei;
>
> Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:
>
> V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

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

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

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

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

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

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

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

Com relação à legislação específica do município de Gravatá relacionada ao tema educação, destaca-se a lei nº 3651, de 6 de junho de 2014, que aprova o Plano Municipal de Educação do município de Gravatá.

Observando-se o Plano Municipal de Educação do município de Gravatá, há referências à Constituição Federal, à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (lei nº 9394/96), bem como à adesão ao Programa Alfabetizar com Sucesso do governo estadual.

Com relação à vigência do Plano Municipal de Educação, este estabeleceu como período para o decênio 2014 a 2023, após a promulgação do Plano Nacional de Educação, em 25 de junho de 2014.

O PME 2015/2024 é constituído por seis tópicos:

- Histórico, onde trata do processo de elaboração do Plano Municipal de Educação;
- Níveis de ensino da educação básica, apresentando diagnóstico e metas e estratégias do ensino infantil, ensino fundamental e ensino médio;
- Modalidades de ensino, com a apresentação do diagnóstico e metas e estratégias da educação de jovens e adultos, educação especial e educação no campo;
- Formação e valorização dos profissionais da educação básica, apresentando diagnóstico e respectivas metas e estratégias;
- Financiamento e gestão da política educacional, com a apresentação do diagnóstico e referentes metas e estratégias.

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

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

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

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

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

O Eixo Pedagógico compreende o acompanhamento da prática pedagógica do professor e o aprendizado dos alunos. Está organizado em ações que possibilitam o processo de construção do conhecimento no qual o educando é o protagonista:

organização do ensino em Ciclos, formação continuada do professor e da equipe coordenadora, proposta curricular, visita pedagógica e material pedagógico de apoio.

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

2.4 Indicadores de Desempenho no Município

2.4.1 Evolução de indicadores de desempenho

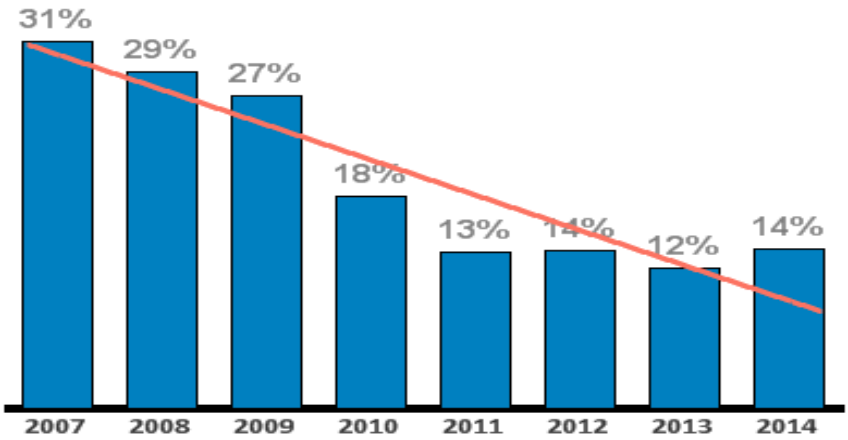
A seguir, estão dispostos os gráficos relativos à evolução de indicadores educacionais referentes ao município de Gravatá desde o ano de 2007:

- evolução anual do fracasso escolar na rede do ensino fundamental (anos iniciais) e sua tendência;
- evolução anual da taxa de distorção idade-série do ensino fundamental (anos iniciais) e sua tendência;
- evolução da nota da Prova Brasil na rede do ensino fundamental (anos iniciais) e sua tendência.

O primeiro indicador é relativo à evolução anual do fracasso escolar na rede do ensino fundamental (anos iniciais), que se refere ao abandono e repetência dos alunos do ensino fundamental. No caso em tela, para o município de Gravatá, as medições se iniciaram em 2007, e continuaram anualmente até 2014 (último ano com dados disponibilizados). Percebe-se que houve uma queda mais acentuada a partir de 2010, com uma estabilização nas taxas desde 2011, conforme pode ser observado no Gráfico 1 a seguir.

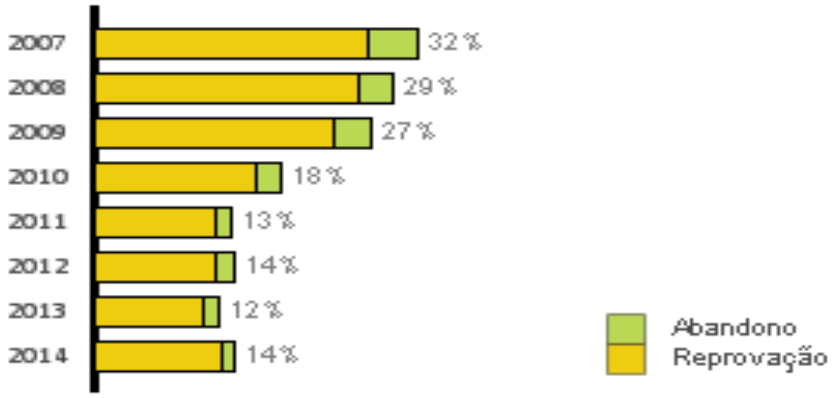
A evolução anual do fracasso escolar na rede do ensino fundamental (anos iniciais) é melhor evidenciada em sua composição, que é a soma do abandono e repetência. No município de Gravatá, há o registro das medições anuais de 2007 a 2014 (último ano com dados disponibilizados), como pode ser notado no Gráfico 2. Verifica-se que houve uma queda mais acentuada a partir de 2010, especialmente nas taxas de reprovação, com uma estabilização nas taxas desde 2011.

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



Fonte: Ministério da Educação

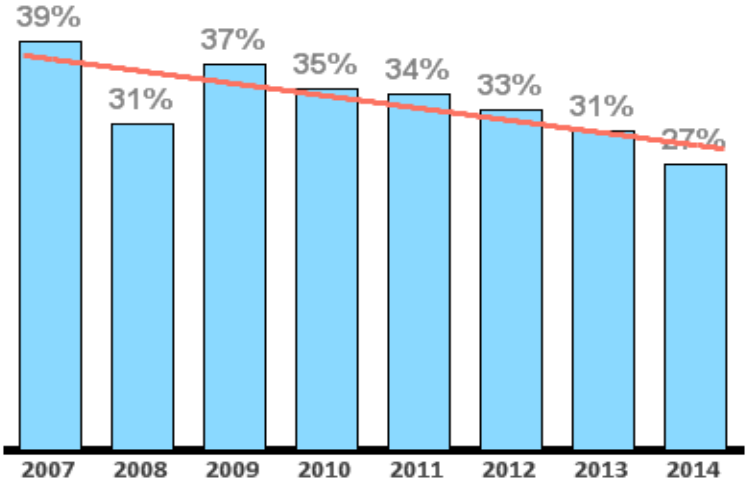
Gráfico 2 – Evolução anual do Abandono e Reprovação na rede do Ensino Fundamental (anos iniciais) de Gravatá



Fonte: Ministério da Educação

O segundo indicador é relativo à taxa de distorção idade-série na rede do ensino fundamental (anos iniciais), que se refere à defasagem dos alunos em relação à idade em que deveriam estar. Em Gravatá, a taxa de distorção idade-série do ensino fundamental (anos iniciais) tem diminuído desde o ano de 2009, conforme pode ser observado no Gráfico 3.

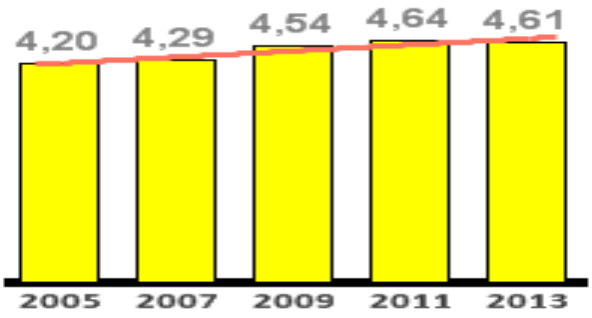
Gráfico 3 – Evolução anual do TDI do Ensino Fundamental (anos iniciais) e sua tendência



Fonte: Ministério da Educação

O terceiro indicador é relativo à evolução da nota da Prova Brasil do ensino fundamental (anos iniciais), que se refere à média de português e matemática. No município de Gravatá, há o registro das medições a cada dois anos de 2005 a 2013 (último ano com dados disponibilizados), como pode ser notado no Gráfico 4. Observa-se que houve um incremento na nota da Prova Brasil de 2007 a 2011 e queda em 2013, não sendo possível afirmar se foi um decréscimo pontual ou se haverá uma estabilização ou mesmo um novo aumento a partir de 2015, já que os dados deste último ainda não foram divulgados.

Gráfico 4 – Evolução da Nota da Prova Brasil na rede do Ensino Fundamental (anos iniciais) e sua tendência



Fonte: Ministério da Educação

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 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:

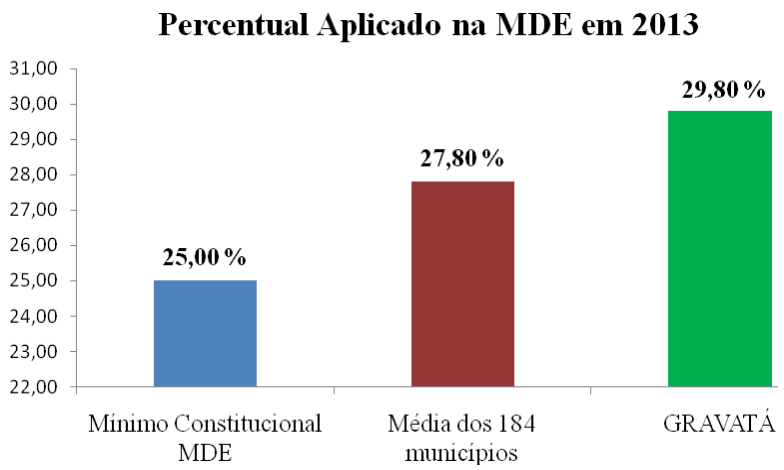
> Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:
>
> I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais 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 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 Gravatá com o percentual médio aplicado pelos municípios pernambucanos e com o limite mínimo exigido pela Constituição.

Gráfico 5 – Comparativo de percentuais na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino



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

Observa-se que Gravatá cumpriu o mínimo de 25% determinado constitucionalmente, aplicando na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino o montante de R$ 18.221.480,92. Verifica-se ainda que o percentual aplicado (29,80%) ficou acima do percentual médio dos municípios pernambucanos em 2013 (27,80%).

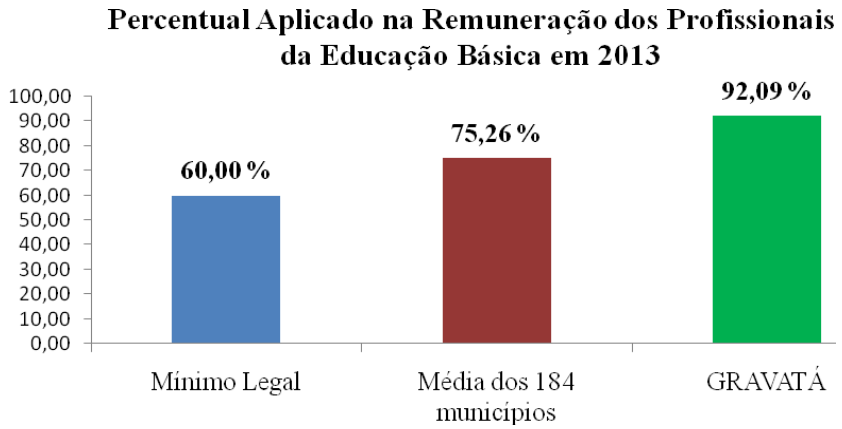
2.6 Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica

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 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 Gravatá com o percentual médio aplicado pelos municípios pernambucanos e com o limite mínimo legalmente exigido.

Gráfico 6 – Comparativo de percentuais aplicados na remuneração dos profissionais em 2013



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

Observa-se que Gravatá cumpriu o mínimo de 60% determinado pela legislação, aplicando na remuneração dos profissionais da educação básica o montante de R$ 21.275.144,11. Verifica-se ainda que o percentual aplicado (92,09%) ficou acima 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 Gravatá. Este capítulo evidencia os achados de auditoria, subdivididos em três aspectos: Gestão de Pessoas, Livro Didático e Proficiência. Posteriormente são descritas as boas práticas identificadas no município.

3.1 Gestão de Pessoas

3.1.1 Inexistência de avaliação de desempenho formal para os professores no município de Gravatá

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. 67. 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;

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;

Estudos como NOBRE, 2014[9], 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."

Verificou-se em Gravatá que não há avaliação de desempenho formal para os professores. Tanto na entrevista *in loco* para a gestora municipal como na resposta ao questionário eletrônico enviado à mesma, foi respondido que não existe avaliação de desempenho formal para professores. Nos grupos focais dos professores, também foi relatado que não há avaliação de desempenho.

Como possível causa deste problema, há falha da administração municipal no tocante à gestão de pessoas, quanto à valorização dos profissionais da educação, por não haver avaliação de desempenho para professores, o que pode acarretar um risco de desestímulo do corpo docente, e podendo ocasionar queda na qualidade do ensino e do desempenho dos alunos.

A fim de minimizar ou extinguir tais efeitos, recomenda-se que a Secretaria Municipal de Educação implemente a avaliação de desempenho formal para os profissionais da educação, com a respectiva repercussão financeira para os mesmos a fim de aumentar a motivação dos mesmos, especialmente o corpo docente, e que acarretaria um acréscimo da qualidade do ensino e um consequente aumento do desempenho dos alunos.

3.1.2 Deficiência na elaboração e na execução das ações de capacitação e formação dos gestores escolares

Em sintonia com o Princípio Constitucional da Eficiência na Administração Pública, conforme o artigo 37, caput, da Constituição Federal, e a expectativa de que a qualificação da força de trabalho esteja diretamente relacionada à produtividade e à qualidade dos serviços prestados à população, a LDB, no seu artigo 62, §1º, afirma que a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, em regime de colaboração, deverão promover a formação inicial, a continuada e a capacitação dos profissionais de magistério.

[9] 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.

Igualmente, o PNE, em sua estratégia 7.4 assegura que seja induzido processo contínuo de autoavaliação das escolas de educação básica, por meio da constituição de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a elaboração de planejamento estratégico, a melhoria contínua da qualidade educacional, a formação continuada dos profissionais da educação e o aprimoramento da gestão democrática. Também no PNE, na estratégia 19.8, há previsão de desenvolvimento de programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão.

Salienta-se que, no Plano Municipal de Educação (PME) de Gravatá, em sua meta 9, estratégia H, deve haver a promoção da articulação com as instituições públicas de nível superior, com a oferta de cursos de pós-graduação, voltados, em particular, para a gestão escolar.

Ao analisar as respostas do questionário eletrônico junto aos gestores municipais, no caso de Gravatá, a gestora municipal à época respondeu que havia política específica de capacitação/formação continuada para a equipe gestora das escolas (diretores/coordenadores pedagógicos/educadores de apoio).

Ao se perguntar no questionário eletrônico para gestores escolares se, em suas trajetórias de formação, eles frequentaram algum curso na área de gestão, só um respondente, que era gestor escolar-adjunto, disse que havia feito o curso de "Pedagogia-Administração Escolar". Os outros três respondentes, que eram gestores escolares, não frequentaram cursos na área de gestão.

Quando foi perguntado aos gestores escolares no questionário eletrônico como está a sintonia do trabalho das suas equipes, todos os gestores respondentes do município de Gravatá responderam que "neste ano, a sintonia de minha equipe está boa, mas ainda precisa de ajustes".

Assim, percebe-se que, apesar da gestão municipal afirmar que há política específica de capacitação/formação continuada para a equipe gestora das escolas, na prática, não é uma realidade consolidada para todas as equipes gestoras escolares.

Como efeitos do déficit na capacitação/formação continuada para a equipe gestora das escolas, há a possibilidade de ocorrer devido ao desestímulo pela falta de capacitação: uma desarmonia do corpo docente; um ambiente escolar desfavorável ao aprendizado; com uma consequente queda da qualidade do ensino.

Diante do exposto, recomenda-se à Secretaria Municipal de Educação que desenvolva, implante e monitore a política de formação continuada de gestores escolares.

3.1.3 Precariedade do vínculo dos profissionais de apoio escolar 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:

> 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 - <u>adoção de práticas pedagógicas inclusivas pelos programas de formação inicial e continuada de professores e oferta de formação continuada para o atendimento educacional especializado;</u>
>
> XVII - <u>oferta de profissionais de apoio escolar</u>; (grifos nossos)

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o Plano Nacional de Educação e o Plano Municipal de Gravatá 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:
>
> ...
>
> 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 7, em especial, as estratégias i, q, z da lei municipal nº 3651/2014 (Plano Municipal de Educação de Gravatá):

> META 7: Universalizar, para a população de 4 a 7 anos, o atendimento escolar aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na rede regular de ensino.
>
> ....

> i) Realizar, continuamente, programas de capacitação em serviço sobre o atendimento básico a alunos especiais, para os professores em exercício na Educação Infantil, no Ensino Fundamental e na Educação de Jovens e Adultos;
>
> ...
>
> q) Assegurar a inclusão, no projeto pedagógico das unidades escolares, do atendimento às necessidades educacionais especiais de seus alunos, definindo os recursos disponíveis e oferecendo formação em serviço aos professores em exercício;
>
> ...
>
> z) Assegurar acompanhamento pedagógico aos professores, em especial, aos que lecionam a alunos com deficiência, através de uma coordenadoria especializada.

Ressalta-se que o Decreto nº 7.611, de 17 de novembro de 2011, também trata sobre a educação especial e o atendimento educacional especializado, bem como a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência), a qual destinada a assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania.

Em Gravatá, verificou-se *in loco* que os profissionais de apoio escolar aos alunos Portadores de Necessidades Especiais (PNE) não são efetivos, apresentando uma precariedade do vínculo profissional, como se pode verificar no extrato de uma entrevista a uma profissional de apoio. Foi observado também com a profissional de apoio supra referida que a mesma possuía qualificação prévia, tendo sido chamada para trabalhar no município de Gravatá por causa de sua qualificação, como pode ser visto a seguir:

> "Tenho formação (graduação) em pedagogia. Especialização em psicopedagogia institucional (setembro/2014) e clínica (março/2015)
>
> Trabalhei 10 a 11 anos como professora em escolas particulares no município.
>
> Comecei a trabalhar com esta criança[10] no ano passado. Me chamaram e perguntaram se eu tinha interesse em trabalhar com esse público. Meu vínculo é de professora de apoio. Todo ano a gente assina o contrato." Quando esta criança não está na escola (na sexta-feira, ele vai ao SERC – Serviço de Estimulação e Reabilitação à Criança), eu fico na Secretaria de Educação para atendimento psicopedagógico para crianças com dificuldade, principalmente as crianças do município. (*sic*)

Foi relatado que são oferecidas capacitações para os profissionais de apoio escolar aos alunos portadores de necessidades especiais, tais como:

[10] Foi omitido o nome da criança a fim de preservar a identidade.

> Eu participei de algumas capacitações no ano passado, e esse ano também. Até agora, tem atendido às necessidades. O professor tem que estar sempre buscando. Capacitação é sempre válida e ajuda muito.
>
> Nós fazemos relatório a cada bimestre do desenvolvimento e entregamos à coordenadora de educação especial no município.

Também foi perguntado a professores que tinham alunos portador de necessidades especiais se havia capacitação específica para lidar com estes alunos, e relataram que havia capacitação com frequência mensal.

O Plano Municipal de Educação em vigor de Gravatá (em suas folhas 62 a 64), entretando, observa que o atendimento a pessoas com deficiência na rede municipal de ensino é pouco significativo, conforme transcrição a seguir do relato do diagnóstico contido no PME de Gravatá:

> No ano de 2013, registra-se o atendimento a 195 alunos, sendo 44 atendidos na zona rural e 151 atendidos na zona urbana.
>
> ....
>
> Esse atendimento é pouco significativo, se considerado os resultados da demanda identificados na amostra, censo 2010. Nesta, registra-se um número de 662 pessoas com Grande Deficiência Auditiva, no entanto, a rede municipal em 2013 atende apenas a 15, sendo 09 (nove) localizadas na zona urbana e 06 (seis) na zona rural. Com relação à Deficiência Motora, o número de pessoas com grande dificuldade é de 339, e, que não consegue de modo algum, 27 pessoas. No atendimento a esse público, a rede municipal de ensino em 2013 atende, apenas, a 17, sendo duas na zona rural e 15 na zona urbana. Ainda, segundo dados do Censo Demográfico IBGE/2010, no município há 896 pessoas com dez anos ou mais, com Grande Deficiência Visual, e 92 que não consegue de maneira alguma enxergar, entretanto o atendimento, em 2013, na rede municipal de ensino se deu apenas para 09 pessoas.
>
> Esses dados apontam para a necessidade imperiosa de ser realizado um estudo para localizar a população residente de 9.866 pessoas já identificadas, bem como identificar a faixa etária e saber mais sobre as necessidades específicas dessa parcela da população no sentido de viabilizar a Política Nacional de Educação Especial/Inclusiva.
>
> ....
>
> A eliminação das barreiras arquitetônicas nas unidades escolares municipais é prioridade a ser atingida, porque se constitui uma das principais condições para a garantia do acesso e da permanência dos alunos no contexto escolar. Além desses aspectos, outra condição necessária para o desenvolvimento de uma política pedagógica e de inclusão é o provimento necessário de material pedagógico.
>
> ....
>
> O déficit é muito grande e se confirma num grande desafio para o município, requerendo o incremento em diversas ações, desde localização da demanda, adequação dos prédios escolares, adequações curriculares,

> especialização dos professores para que, de fato, promova a política de Educação Especial Inclusiva, assegurando o acesso, a permanência e o sucesso na escola a todos os alunos.

Assim, verifica-se que embora Gravatá esteja disponibilizando vagas neste processo de educação inclusiva, é necessário ampliar o acesso (matrícula) nas suas escolas dos alunos portadores de necessidades especiais, como também diminuir o quantitaitivo de vínculos precários (servidores contratados) do profissionais de apoio escolar aos alunos portadores de necessidades especiais.

Diante do exposto, recomenda-se à Secretaria Municipal de Educação:

- que sejam elaboradas normas que contenham as atribuições e responsabilidades, além de requisitos para provimento do cargo ou função, a fim de valorizar os profisssionais que atendam aos alunos portadores de necessidades especiais e evitar a contratação de pessoas sem preparo para a função;
- que o município envide esforços no sentido de contratar profissionais de apoio escolar em quantidade suficiente para atendimento da totalidade dos alunos PNE.

3.1.4 Fornecimento insufuciente 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 Gravatá, 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.

De um total de doze professores que responderam a pesquisa, cinco (42% do total), afirmaram que é comum comprar material de expediente ou tirar cópias de material às suas expensas. Dos cinco respondentes que afirmaram que é comum comprar material de expediente ou tirar cópias de material às suas expensas duas disseram que o grau de dificuldade das matérias apresentadas nos livros é muito alto. Apenas um respondente que não afirmou que compra material de expediente ou tirar

cópias de material às suas expensas também respondeu que o grau de dificuldade das matérias apresentadas nos livros é muito alto.

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, previsto no artigo 37 da Constituição Federal, 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 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.

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 <u>proibições aos Titulares de Direitos Autorais ou aos seus representantes,</u> 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 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 Gravatá e dos trabalhos de campo realizados no município, foi perguntado sobre a visita de representantes de editoras às escolas para apresentação de livros didáticos.

Um dos quatro gestores escolares que responderam ao questionário eletrônico afirmou que houve visita de representantes de editoras às escolas para apresentação de livros didáticos. No questionário o gestor escolar se identificava como gestor de uma escola rural.

Dos doze respondentes do questionário eletrônico para professores do município de Gravatá, oito responderam que receberam visita de representantes de editoras às escolas para apresentação de livros didático, sendo sete escolas urbanas e uma escola rural. Salienta-se que dos doze professores respondentes, dez lecionam em escolas urbanas de Gravatá e dois em escolas rurais.

In loco, foi observado que uma das escolas urbanas visitadas havia recebido a visita de representantes de editoras às escolas para apresentação de livros didáticos.

Assim, percebe-se que é costumeira a prática de visitas de representantes de editoras às escolas para apresentação de livros didáticos, sobretudo em escolas urbanas, o que vai de encontro às normas vigentes discriminadas anteriormente.

Como possível causa de as escolas receberem visitas de representantes de editoras às escolas para apresentação de livros didáticos está a falta de controle por parte da Secretaria Municipal de Educação de Gravatá, ou faltando orientações por parte da Secretaria Municipal de Educação para as escolas públicas municipais. E os prováveis efeitos dessas visitas seria o aumento do risco de serem escolhidos livros didáticos a partir de critérios que não sejam estritamente pedagógicos.

Diante do exposto, recomenda-se o fortalecimento dos controles por parte da Secretaria Municipal de Educação, visando 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 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 Nº 42/2012 preconiza em seu artigo 1º, § 3º que "Os livros didáticos são destinados ao uso individual de alunos e professores, e os acervos são designados como material permanente das escolas beneficiárias." (grifo nosso)

As 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.

Dos quatro gestores escolares do município de Gravatá que responderam a pesquisa eletrônica, um gestor escolar de escola urbana afirmou que nem todos os alunos matriculados em 2015, nos anos iniciais do ensino fundamental, receberam o conjunto completo dos livros didáticos. O motivo alegado para a insuficiência na oferta de livros didáticos, impedindo o uso individualizado pelos alunos, foi devido ao quantitativo de alunos matriculados ter sido maior do que o quantitativo de alunos matriculados do ano anterior.

Em decorrênica de entrevistas com gestores escolares entrevistados no campo, e grupos focais de professores e de responsáveis, faltaram livros para alguns alunos das escolas visitadas.

Em uma delas, só uma professora relatou a falta de livros para todos os alunos. O motivo alegado foi o censo do ano anterior, que tinha menos alunos. Tanto a gestora, como a coordenadora pedagógica, e os responsáveis não relataram a carência de livros, dando a entender que foi um fato isolado provocado pela divergência de quantitativo do censo escolar de um ano para o outro.

Na outra escola, só uma mãe de aluno relatou a falta de livros para todos os alunos Tanto a gestora, como a coordenadora pedagógica e os professores ouvidos no grupo focal não relataram a carência de livros.

Dos doze professores de Gravatá que responderam essa questão no questionário eletrônico, dez deles afirmaram que todos os seus alunos receberam o conjunto completo dos livros didáticos em 2015. E os outros dois afirmaram "nenhuma das situações acima. A situação em minha escola foi a seguinte:"

Seguem transcrições de algumas falas dos professores, sem identificação da escola para que se preserve a confidencialidade da pesquisa eletrônica:

> "Foi criada uma turma do 1º ano do Ensino Fundamental a mais na escola e os livros didáticos chegam com base no censo escolar do ano anterior. Diante deste quadro, a coordenadora escolar conseguiu o livro didático de Língua Portuguesa para todos os alunos, mas ficou em falta o livro de Matemática."
>
> "O número de alunos deste ano foi maior que os anos anteriores, porém o quantitativo de livros disponíveis eram insuficientes para todos, o que não permitiu entregá-los, ficando portanto disponíveis apenas para consulta em sala. Não vou afirmar que isso aconteceu com todas as turmas, porém aconteceu com as turmas do 5º ano da minha escola a qual eu leciono."

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

> "Faltou livro, no 4º ano da tarde, por causa do censo do ano anterior (pois teve menos alunos no ano anterior). Alguns de meus alunos estão sem livros." (grupo focal com professores)
>
> "A minha do 2º ano não recebeu não (livro). Só o 2º ano não recebeu. A tarefa no caderno enquanto não chegaram os livros. No ano passado, demorou quatro meses." (grupo focal com responsáveis pelos alunos)
>
> "Não recebeu livro do 2º ano (nenhum aluno recebeu)." (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 (normalmente 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 à Secretaria Municipal de Educação 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.

3.3 Proficiência

3.3.1 Influência de aplicadores em exames externos

Foi relatada ocorrência de condutas indevidas por parte de aplicadores em avaliações externas. No questionário eletrônico a gestores escolares, foi perguntado se há relação entre o perfil profissional dos aplicadores dos exames externos (Prova Brasil, SAEPE, ANA, etc.) e os resultados alcançados pela sua escola.

Todos os gestores escolares respondentes do questionário eletrônico afirmaram que há relação entre o perfil profissional dos aplicadores dos exames externos (Prova Brasil, SAEPE, ANA, etc.) e os resultados alcançados pela escola.

Foi feita esta mesma pergunta nas entrevistas presenciais para gestores escolares, e os resultados foram os seguintes: Dos cinco respondentes, uma pessoa afirmou que poderia influenciar no stress (em tese), outra pessoa disse ter havido casos de aplicadores com dificuldade de comunicação com os alunos no passado. E os outros três respondentes afirmaram que não influencia no caso da Prova Brasil e que os aplicadores no município são professores, que têm aplicado as provas sem interferir no desempenho. Ressaltaram que as pessoas que aplicam o teste não tem importância, pois os alunos são conscientizados para a aplicação das provas. Também não viam problema, pois os alunos seriam preparados para fazer os exames.

Então se faz necessário que o município envide esforços no processo de recrutamento, seleção e treinamento dos aplicadores a fim de que o desempenho das crianças nas avaliações externas não seja prejudicado pelo modo de portar dos aplicadores. Assim, espera-se que seja promovida a objetividade do processo de avaliação externa das provas aplicadas às crianças.

3.4 Boas Práticas

3.4.1 Acompanhamento do aluno de maneira individualizada na Escola Irmã Judith Figueirôa

A criação de indicadores nacionais de desempenho, como o IDEB, teve o mérito de colocar no centro do debate a aprendizagem.

A meta 2 do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/15) aponta para um cuidado especial em 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".

A Resolução nº 4, de 27 de fevereiro de 2013, do Ministério da Educação, no artigo 15, item VII, a, que trata do professor alfabetizador, dispõe que o professor alfabetizador deve dedicar-se ao objetivo de alfabetizar todas as crianças de sua(s) turma(s) no ciclo de alfabetização.

Ressalta-se que no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic), há o conceito de ciclo de alfabetização como descrito a seguir:

> O ciclo da alfabetização nos anos iniciais do ensino fundamental é um tempo sequencial de três anos (600 dias letivos), sem interrupções, dedicados à inserção da criança na cultura escolar, à aprendizagem da leitura e da escrita, à ampliação das capacidades de produção e compreensão de textos orais em situações familiares e não familiares e à ampliação do universo de referências culturais dos alunos nas diferentes áreas do conhecimento.

Da mesma forma, o Plano Nacional de Educação, em sua Meta 5, há a previsão de que a alfabetização de todas as crianças deve ser, no máximo, até o final do terceiro ano do ensino fundamental.

Portanto, uma escola onde há a práxis de cada professor acompanhar uma mesma turma nos três primeiros anos do ensino fundamental, isto é, no primeiro ciclo (o de alfabetização), poderá proporcionar uma elevação no desempenho de seus alunos.

Num caso no município de Gravatá, a Escola Municipal Irmã Judith Figueirôa foi mais além: cada professor(a) acompanha uma mesma turma do primeiro ao quinto ano do ensino fundamental, e não apenas até o final do terceiro ano. Coincidentemente, a Escola Municipal Irmã Judith Figueirôa é a que apresentou melhores notas na Prova Brasil 2013 em Gravatá.

Numa localidade próxima à referida escola, infelizmente, há outra escola com as piores notas na Prova Brasil 2013 em Gravatá, e esta escola não adota o acompanhamento dos alunos por parte dos professores. Cabe destacar que ambas comunidades são compostas por comunidades carentes, sem diferenças significativas quanto ao nível socioeconômico.

Desta forma, é possível afirmar que o acompanhamento por um mesmo professor de uma mesma turma do primeiro ao quinto ano tem influenciado

positivamente o desempenho dos alunos da Escola Municipal Irmã Judith Figueirôa, sendo uma boa prática a ser observada.

CAPÍTULO 4 – ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR

Por meio do Ofício TC/CCE N° 101/2015, datado de 31/07/2015, foi encaminhada a versão preliminar deste relatório ao Prefeito de Gravatá, Sr. Bruno Coutinho Martiniano Lins, solicitando o pronunciamento do gestor sobre os resultados da Avaliação das Ações do Ensino Fundamental – Anos Iniciais. Em resposta final, a secretária municipal de educação, Sra. Maria Ângela Cavalcanti de Andrade, enviou os comentários (fls. 68 a 182) acerca da avaliação realizada, por meio do Ofício nº 415/2016 foi protocolado neste TCE no dia 17/10/2016 (PETCE nº 47.837/2016).

A seguir, estão expostas as análises dos comentários realizados pelo gestor, que respondeu em relação aos achados descritos no capítulo 5 do relatório, referente à conclusão.

Quanto ao primeiro achado, "inexistência de avaliação de desempenho formal para os professores", a Secretária Municipal de Educação informou que foi iniciado em 2016, em parceria com a Secretaria de Administração o recadastramento dos servidores, e que só será possível elaborar uma proposta de avaliação de desempenho após essa sistematização (fl. 69). Foram anexados aos autos o Decreto nº 40, de 22 de dezembro de 2015 (fls. 73 a 75), que dispões sobre o recadastramento de servidores efetivos ativos e comissionados do Poder Executivo Municipal, bem como um formulário de recadastramento (fl. 76). Portanto, o achado não foi sanado até a presente data, devendo a Prefeitura de Gravatá envidar esforços para implementar a avaliação de desempenho em seus quadros, a fim de estimular todos os funcionários pela meritocracia;

No que tange ao segundo achado, "deficiência na elaboração e na execução das ações de capacitação e formação dos gestores escolares", foi informado pela Secretária Municipal de Educação que, através de parceria com a Secretaria Estadual de Educação, foi oferecida formação continuada com os seguintes temas: Questões Legais, PDDE e Livro Didático, Gestão com foco em resultados, Transtornos escolares, Mediação de Conflitos nas escolas (fl. 69). Foram anexados atas, textos e slides utilizados nas formações das equipes gestoras da rede municipal (fls. 77 a 126). Ressalta-se que, após terem sido apresentadas as comprovações das capacitações realizadas em 2016, é necessário que a Secretaria de Educação de Gravatá continue envidando esforços para que haja um planejamento sistemático e anual das diversas formações continuadas, a fim de atenderem às necessidades e demandas dos gestores, professores e demais profissionais das escolas públicas municipais. Assim sendo, o achado relativo à formação continuada de gestores escolares encontra-se sanado.

No que se refere ao terceiro achado, "precariedade do vínculo dos profissionais de apoio escolar aos alunos portadores de necessidades especiais", foi informado pela Secretária Municipal de Educação que reconhece a fragilidade da contratação temporária, mas os profissionais que atualmente trabalham na Educação Especial foram contratados através de seleção simplificada em 2016, porém atendendo os requisitos mínimos exigidos para desenvolver as atividades da área elencados em edital. Ao observar o anexo 3 (fls. 144 a 156), observa-se que, além de professores auxiliares, intérpretes de libras e cuidadores (sendo estes três profissionais destinados ao apoio escolar aos alunos portadores de necessidades especiais), os demais profissionais também foram secionados através de seleção pública simplificada, como pode ser

verificado mais detalhadamente às fls. 150 a 153. Logo, o achado não foi sanado até a presente data, devendo a Prefeitura de Gravatá envidar esforços para resolver o problema da precariedade dos vínculos, não somente para os profissionais destinados ao apoio escolar aos alunos portadores de necessidades especiais, mas para todos os profissionais que trabalham com a educação, já que, com vínculos precários, especialmente dos professores, há um risco maior de ter a educação dos alunos prejudicada pela falta de profissionais.

No que diz respeito ao quarto achado, "fornecimento insuficiente de materiais diversos por parte da Administração, ocasionando a compra de materiais por professores às suas expensas", foi informado a este Tribunal (fl. 69) que o Programa Dinheiro Direto na Escola é o principal meio de manter as unidades escolares, suprindo suas necessidades, incluindo a aquisição de material de expediente. A Secretaria de Educação de Gravatá também ressaltou que o recurso do PDDE é administrado pelo presidente do Conselho Escolar eleito pela comunidade escolar e fiscalizado pelos demais membros do Conselho. Também foi alegado que a Escola Irmã Judith Ferreira Leite teve seus recursos suspensos no ano letivo de 2015, onde constavam pendências na prestação de contas, sendo iniciado, em janeiro de 2016, um processo de regularização conforme orientação do FNDE. No caso da Escola Adalgisa Gonçalves Soares da Silva, o repasse já se encontrava normalizado. A Secretaria de Educação de Gravatá anexou slides relativos ao PDDE (fls. 128 a 143), inclusive com a lista da fundamentação legal. Portanto, considera-se o quarto achado sanado, devendo a Secretaria de Educação de Gravatá envidar esforços para que as escolas efetuem as prestações de contas tempestivamente, a fim de impedir que escolas fiquem com falta de recursos, vindo a prejudicar não apenas os estudantes, mas também os demais profissionais, que porventura teriam que comprar materiais às suas expensas.

Quanto ao quinto achado, "visitas às escolas de representantes das editoras durante o processo de escolha do livro didático", foi informado a este Tribunal (fl. 70) que as visitas acontecem apenas no período de divulgação, e que a Secretaria tenha tomado providências para que no processo da escolha fossem respeitadas todas as orientações dadas pelo FNDE. A Secretaria de Educação também declarou que a escolha do livro didático acontecera em dois momentos: a análise das obras nas unidades escolares pelos professores para uma seleção prévia, e a análise na sede da secretaria de educação para unificar as obras adequadas à rede de ensino. No entanto, tanto nos questionários eletrônicos, com a maioria dos respondentes de Gravatá afirmando que houve visita de representantes de editoras às escolas para apresentação de livros didáticos, quanto *in loco*, observado pela equipe deste Tribunal, onde uma das escolas urbanas visitadas também havia recebido a visita de representantes de editoras para apresentação de livros didáticos. Portanto, a resposta da Secretaria não refutou o que foi encontrado pela equipe do TCE, e sim apresentou alegações que não respondem ao achado, que é a questão da visita de representantes das editoras às escolas, a qual contraria o art. 3º, § 3º, VIII da Portaria Normativa do MEC nº 07/2007. Logo, não há provas de que o achado fora sanado, devendo a Prefeitura de Gravatá envidar esforços para coibir a prática das visitas às escolas de representantes das editoras durante o processo de escolha do livro didático.

No que concerne ao sexto achado, "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, a Secretaria de Educação informou (fl. 70) que tem procurado aprimorar o acompanhamento e controle de distribuição, bem como orientado os gestores para o recolhimento destes no final do ano letivo, estar atentos a solicitar a reserva via *on line*, através do PDDE Interativo. Deste modo, considera-se o sexto achado sanado, devendo a Secretaria de Educação de Gravatá envidar esforços para ficarem alertas, sobretudo em caso de divergências, quando o número de alunos do ano do ano anterior for menor do que o atual, a fim de mitigar os casos de alunos que possam ficar sem livros principalmente no início do ano letivo.

Quanto ao sétimo achado, "influência de aplicadores em exames externos", a Secretária Municipal de Educação informou que realiza recrutamento para selecionar os profissionais, seguido de treinamento para que a aplicação das avaliações externas ocorra de maneira satisfatória. Também foi alegado que não há registro de condutas que maculem aplicações anteriores, além de os aplicadores terem que cumprir requisitos mínimos, como ensino médio completo, não estar lotado na escola que atuará, ter experiência de um ano em avaliação em larga escala, e participar do treinamento. Foi apresentado o Ofício Circular nº 01/2016, como prova do treinamento para coordenadores (fl. 182). Pelo exposto, considera-se o achado sanado, ressalvando-se que se faz necessário que o município continue envidando esforços no processo de recrutamento, seleção e treinamento dos aplicadores a fim de que o desempenho das crianças nas avaliações externas não seja prejudicado pelo modo de portar dos aplicadores. Assim, espera-se que seja promovida a objetividade do processo de avaliação externa das provas aplicadas às crianças.

Após a análise dos comentários elaborados pelo gestor, prestando os devidos esclarecimentos quanto às considerações presentes no relatório, a equipe deste Tribunal considerou como sanados totalmente os de números 2, 4, 6 e 7, que tratam respectivamente de: deficiência na elaboração e na execução das ações de capacitação e formação dos gestores escolares; fornecimento insuficiente de materiais diversos por parte da Administração, ocasionando a compra de materiais por professores às suas expensas; aprimoramento no sistema de remanejamento dos livros didáticos entre as escolas e a compra de livros didáticos pelos municípios com recursos próprios; influência de aplicadores em exames externos..

Permanecem os resultados da auditoria quanto aos achados 1, 3 e 5, respectivamente: inexistência de avaliação de desempenho formal para os professores; precariedade do vínculo dos profissionais de apoio escolar aos alunos portadores de necessidades especiais; visitas às escolas de representantes das editoras durante o processo de escolha do livro didático.

Salienta-se que seja mantida a boa prática, realizada na Escola Irmã Judith Figueirôa, de acompanhamento do aluno de maneira individualizada, e que seja estendida por toda a rede municipal de ensino, a fim de que o processo de aprendizagem

possa ser mais eficiente, além de propiciar uma melhora dos resultados dos alunos em avaliações externas.

CAPÍTULO 5 – CONCLUSÃO

O objetivo geral desta auditoria operacional foi avaliar a qualidade do serviço prestado pelo município de Gravatá aos alunos matriculados nos cinco anos iniciais do ensino fundamental.

Na realização desta auditoria, foi necessário subdividir a análise em três abordagens. O primeiro aspecto diz respeito à proficiência: De que maneira os elementos pertencentes à realidade do município interferem no desempenho apresentado pelos alunos do EFAI nos testes de proficiência? A segunda questão se refere também à proficiência: De que maneira os elementos pertencentes à realidade da escola interferem no desempenho apresentado pelos alunos do EFAI nos testes de proficiência? A terceira questão sobre proficiência foi a que se segue: Em que medida a realidade do aluno e de sua família interferem no desempenho apresentado pelos alunos do EFAI nos testes de proficiência? A quarta questão diz respeito à gestão de pessoas: De que forma a SME tem promovido a gestão de pessoas que atuam como educadores no EFAI? A quinta questão, também sobre gestão de pessoas e com impacto na proficiência, foi proposta assim: Em que medida o modo de recrutamento de aplicadores dos exames externos de proficiência influencia nos resultados aferidos? A sexta questão refere-se a livro didático: Como se dá a gestão do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) no âmbito do município?

O primeiro achado de auditoria diz respeito à inexistência de avaliação de desempenho formal para os professores. O segundo achado concerne à deficiência na elaboração e na execução das ações de capacitação e formação dos gestores escolares. O terceiro achado refere-se precariedade do vínculo dos profissionais de apoio escolar aos alunos portadores de necessidades especiais. O quarto achado é relativo a fornecimento insufuciente de materiais diversos por parte da Administração, ocasionando a compra de materiais por professores às suas expensas. O quinto achado diz respeito a visitas nas escolas de representantes das editoras durante o processo de escolha do livro didático, em flagrante desacordo com a Lei. O sexto achado refere-se a insuficiência na oferta de livros didáticos pelo Programa Nacional do Livro Didático, impedindo o uso individualizado pelos alunos. O sétimo achado menciona a influência de aplicadores em avaliaçãoes externos das provas aplicadas às crianças.

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 ao ensino fundamental, nos anos iniciais. Após a análise dos comentários do gestor, com o acatamento das justificativas dos achados 2, 4, 6 e 7, permaneceu a necessidade de ajustes quanto aos achados 1, 3 e 5. Para isso, é

importante que a Secretaria de Educação do município de Gravatá efetue as mudanças sobretudo nos aspectos de: promoção de avaliação de desempenho formal para professores; diminuição do quantitativo de vínculos precários dos profissionais de apoio escolar aos alunos portadores de necessidades especiais; proibição de visitas nas escolas de representantes das editoras durante o processo de escolha do livro didático.

Também foi observada uma boa prática, que é o acompanhamento de uma mesma turma de maneira individualizada na Escola Irmã Judith Figueirôa por parte de um(a) professor(a), do primeiro ao quinto ano 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.

Recomenda-se à Secretaria de Educação do Município de Gravatá:

1) Promover a avaliação de desempenho formal para professores;
2) Diminuir do quantitativo de vínculos precários dos profissionais de apoio escolar aos alunos portadores de necessidades especiais;
3) Proibir visitas nas escolas de representantes das editoras durante o processo de escolha do livro didático;
4) Continuar realizando: ações de elaboração e execução de capacitação e formação dos gestores escolares e demais profissionais; controle nas escolas para que as mesmas prestem contas tempestivamente, e não fiquem com cortes de verbas; controle de número de alunos de um ano para outro a fim de que alunos não fiquem sem os livros didáticos; recrutamento, seleção e treinamento dos aplicadores de provas para que o desempenho das crianças nas avaliações externas não seja prejudicado pelo modo de portar dos aplicadores.

Ainda:

Determina-se à Secretaria de Educação do Município de Gravatá:

- 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.

Recife, 15 de fevereiro de 2017.

Marcelo Grassi Gouveia
Técnico de Auditoria das Contas Públicas – Mat.0957

Valmir Alves Ferreira da Silva
Auditor das Contas Públicas – Mat.1300

Wirla Cavalcanti Revorêdo Lima
Técnica de Auditoria das Contas Públicas – Mat.0923
(Coordenadora)

Visto e aprovado.

João Antônio Robalinho Ferraz
Técnico de Auditoria das Contas Públicas – Mat.1000
(Gerente da Geap)