



# Avaliação das Ações do Ensino Fundamental - Anos Iniciais

Processo 1504372-1

Secretaria Municipal de Educação  
de Jucati

Relator: Marcos Loreto  
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° 1504372-1, tendo como relator o Conselheiro Marcos Loreto.

O objeto desta auditoria operacional consistiu na avaliação das ações do ensino fundamental, anos iniciais, no município de Jucati, 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 insuficiente de materiais diversos por parte da Administração, ocasionando a compra de materiais por professores às suas expensas; insuficiência na oferta de livros didáticos, impedindo o uso individualizado pelos alunos.

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

<b>ANRESC</b>	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
<b>AOP</b>	Auditoria Operacional
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>EC</b>	Emenda Constitucional
<b>EFAI</b>	Ensino Fundamental – Anos Iniciais
<b>ENEM</b>	Exame Nacional de Ensino Médio
<b>FUNDEB</b>	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
<b>GEAP</b>	Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas
<b>GRES</b>	Gerências Regionais de Educação
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IDH-M</b>	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
<b>INEP</b>	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
<b>LDB</b>	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
<b>MDE</b>	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
<b>MEC</b>	Ministério da Educação
<b>NSE</b>	Nível Social e Econômico das Escolas
<b>PAS</b>	Programa Alfabetizar com Sucesso
<b>PNAIC</b>	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
<b>PNBE</b>	Programa Nacional Biblioteca da Escola
<b>PNE</b>	Plano Nacional de Educação
<b>PNLD</b>	Programa Nacional do Livro Didático
<b>PROMOEX</b>	Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros
<b>PRONACAMPO</b>	Programa Nacional de Educação do Campo
<b>SA</b>	School Accountability
<b>SAEB</b>	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
<b>SEDUC</b>	Secretaria Estadual de Educação
<b>SME</b>	Secretaria Municipal de Educação
<b>TCE-PE</b>	Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
<b>TDA</b>	Termos de Designação de Atividade
<b>TDI</b>	Taxa de Distorção Idade-Série
<b>UFJF</b>	Universidade Federal de Juiz de Fora
<b>UFPE</b>	Universidade Federal de Pernambuco
<b>UNESCO</b>	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura



**Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco**  
Coordenadoria de Controle Externo – CCE  
Núcleo de Auditorias Especializadas – NAE  
Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP

<b>UNICEF</b>	Fundo das Nações Unidas para a Infância
<b>UPE</b>	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..... 12
- Figura 2 – Relação entre variáveis individuais/familiares (1), escolares (2) e municipais (3), que correspondem às entradas do modelo, com a variável de proficiência (saída) ..... 13

## LISTA DE TABELAS

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

## LISTA DE QUADROS

- Quadro 1 – Fatores que incidem na proficiência dos alunos** ..... 14
- Quadro 2 – Relação do quantitativo de stakeholders entrevistados..... 21

## LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1 – Evolução anual do Fracasso Escolar na rede do Ensino Fundamental (anos iniciais) e sua tendência em Jucati..... 27
- Gráfico 2 – Evolução anual do Abandono e Reprovação na rede do Ensino Fundamental (anos iniciais) de Jucati**..... 27
- Gráfico 3 – Evolução anual do TDI do Ensino Fundamental (anos iniciais) e sua tendência** ..... 28
- Gráfico 4 – Evolução da Média das Notas da Prova Brasil (ANRESC) na rede do Ensino Fundamental (anos iniciais) e sua tendência** ..... 28
- Gráfico 5 – Comparativo de percentuais na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino** ..... 30
- Gráfico 6 – Comparativo de percentuais aplicados na remuneração dos profissionais em 2013** ..... 31



## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO.....</b>	<b>7</b>
<b>1.1. Antecedentes .....</b>	<b>7</b>
<b>1.2. Identificação do objeto da auditoria.....</b>	<b>8</b>
<b>1.3. Proficiência e fluxo .....</b>	<b>8</b>
1.3.1. Exames de proficiência: contexto, dados e utilização dos resultados da auditoria .....	11
<b>1.4. Procedimentos metodológicos .....</b>	<b>18</b>
1.4.1. Critério utilizado para seleção dos municípios .....	19
1.4.2. Percentuais de respostas aos questionários enviados.....	21
<b>CAPÍTULO 2 – VISÃO GERAL DO ENSINO FUNDAMENTAL – ANOS INICIAIS NO MUNICÍPIO.....</b>	<b>22</b>
<b>2.1. Relevância do Tema .....</b>	<b>22</b>
<b>2.2. Legislação .....</b>	<b>23</b>
<b>2.3. Lógica das ações do EFAI no Estado de Pernambuco: Programa Alfabetizar com Sucesso (PAS).....</b>	<b>25</b>
<b>2.4. Indicadores de Desempenho no Município .....</b>	<b>26</b>
2.4.1. Evolução de indicadores de desempenho .....	26
<b>2.5. Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).....</b>	<b>29</b>
<b>2.6. Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica.....</b>	<b>31</b>
<b>CAPÍTULO 3 – RESULTADOS DA AUDITORIA .....</b>	<b>32</b>
<b>3.1. Gestão de Pessoas.....</b>	<b>32</b>
3.1.1. Inexistência de avaliação de desempenho formal para os professores no município de Jucati .....	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) .....	34
3.1.4. Fornecimento insuficiente de materiais diversos por parte da Administração, ocasionando a compra de materiais por professores às suas expensas .....	37
<b>3.2. Livro Didático .....</b>	<b>38</b>
3.2.1. Insuficiência na oferta de livros didáticos, impedindo o uso individualizado pelos alunos .....	38
<b>3.3. Boas Práticas .....</b>	<b>39</b>
3.3.1. Realização de Sarau Literário Municipal, para apresentar o progresso dos alunos à população local.....	39
<b>CAPÍTULO 4 – ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR.....</b>	<b>39</b>
<b>CAPÍTULO 5 – CONCLUSÃO.....</b>	<b>43</b>
<b>CAPÍTULO 6 – PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO .....</b>	<b>45</b>



## **CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO**

### **1.1. Antecedentes**

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

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

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

Tendo em vista os Termos de Designação de Atividade – TDA/GEAP n<sup>os</sup> 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 Jucati 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 influência 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<sup>1</sup>.

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 (3ª 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<sup>2</sup>.

---

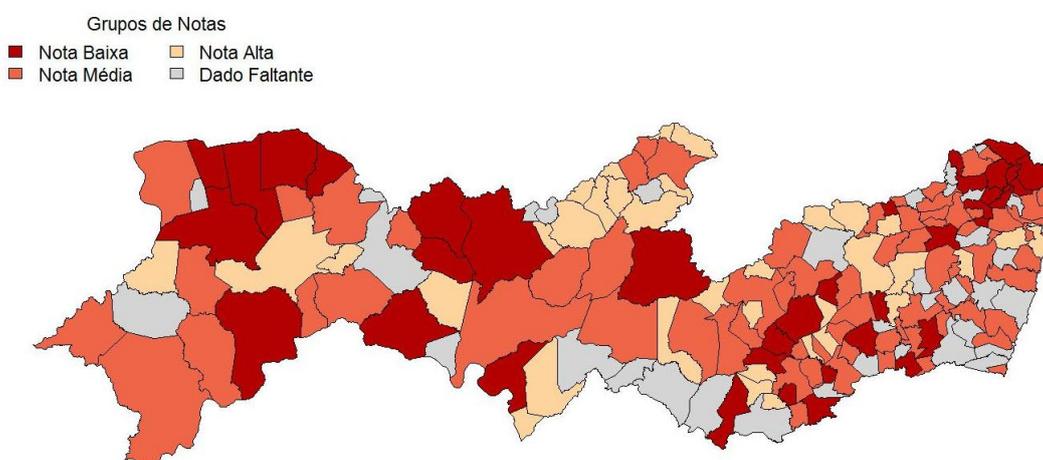
<sup>1</sup> Nessa mesma época (1998) inicia-se no Brasil o Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM), prova que avalia o perfil de saída dos egressos do ensino médio.

<sup>2</sup> 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<sup>3</sup>.

**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,

<sup>3</sup> Conforme classificação de HANUSHEK & RAYMOND, 2004.

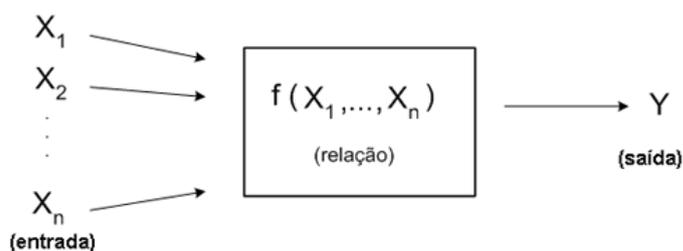


como as suas próprias opções de política educacional exercem influência, e circunscrevem a ação dos gestores e professores das unidades escolares, nos termos propostos por COHEN&FRANCO (2013). Para os autores, há características do *ambiente* natural, social ou institucional que não estão sob a competência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

Para construção do modelo de análise, admitiu-se como hipótese de trabalho que a variável “Média padronizada das notas da Prova Brasil – 2013, por escola”, constante das bases de dados disponíveis para download no site do INEP<sup>4</sup>, 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:

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

<sup>4</sup> 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.



Segundo a qual:

- $Y$  = variável dependente, ou de saída  
 $\beta n(s)$  = coeficientes de regressão  
 $Xn(s)$  = variáveis independentes, ou de entrada  
 $\varepsilon$  = 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	<b>7,28</b>	(1)
Aluno do sexo masculino	<b>5,28</b>	(1)
Aluno já foi reprovado	<b>-12,97</b>	(1)
Aluno mora com até cinco pessoas em casa	<b>5,02</b>	(1)
Mora com até 2 pessoas em casa	<b>9,17</b>	(1)
Aluno negro	<b>-8,56</b>	(1)
Aluno trabalha	<b>-8,65</b>	(1)
Escolaridade da mãe – fundamental	<b>2,54</b>	(1)
Escolaridade da mãe – ensino médio	<b>10,81</b>	(1)
Mora com, pelo menos, pai ou mãe	<b>2,98</b>	(1)
Mora com ambos os pais	<b>2,35</b>	(1)
Tem livros em casa (até 20)	<b>4,70</b>	(1)
Tem livros em casa (mais de 20)	<b>6,90</b>	(1)
Escola não tem projeto político-pedagógico	<b>-3,76</b>	(2)
Escola tem computador para o diretor	<b>-2,06</b>	(2)
Professor(a) com curso superior em Pedagogia ou Licenciatura	<b>2,36</b>	(2)
Professor(a) com curso superior em outras áreas	<b>2,66</b>	(2)
Escola tem computador para a secretaria/administração	<b>2,99</b>	(2)
Professor usa equipamento audiovisual (retroprojetor ou data-show)	<b>3,40</b>	(2)
Escola tem eletricidade	<b>11,76</b>	(2)
Escola pertence à rede federal de ensino	<b>23,68</b>	(3)

Fonte: Menezes Filho (2007)



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

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



**Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco**

Coordenadoria de Controle Externo – CCE

Núcleo de Auditorias Especializadas – NAE

Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP

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<sup>5</sup> e algumas evidências trazidas pela imprensa pátria<sup>6</sup> mostram que o que há em comum entre os professores que sempre conseguem aumentar o aprendizado de seus alunos não é o fato de cursarem pós-graduações, ou de receberem os melhores salários, ou de figurarem entre os mais experientes da sua escola, mas antes ao fato de explorarem ao máximo os recursos disponíveis, e de criarem os seus próprios recursos para atenderem melhor as necessidades educacionais dos alunos.

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

12. O número de horas-aula tem um efeito positivo e estatisticamente significativo, ou seja, os alunos que passam mais de quatro horas em sala de aula têm um desempenho melhor do que aqueles que ficam até quatro horas, o que confere razoabilidade à decisão de manter os alunos em escola de tempo integral.
13. A proporção de alunos atendidos por programas sociais que incentivam a retenção de alunos na escola, em relação ao total de matriculados, tem relação inversa com o

---

<sup>5</sup> Vide HANUSHEK & RIVKIN (2006).

<sup>6</sup> 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>



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<sup>7</sup>.

Considerada a proeminência de evidências que sublinham a influência de fatores no nível do aluno e no nível da escola, em detrimento de poucas evidências sobre o sistema educacional como um todo, e o fato de a concepção geral da auditoria se interessar especialmente pelos elementos que mais intensamente se relacionam à variável de interesse no âmbito da *gestão municipal*, faz-se de especial interesse atentar para o efeito de agregação de variáveis individuais presentes nos dados da Prova-Brasil (como por exemplo, a concentração de meninos ou meninas nas turmas, entre as crianças que se submeteram às provas), os quais se desconhecem 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

<b>Ranking</b>	<b>UF</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Média</b>	<b>Máximo</b>	<b>Desvio Padrão</b>	<b>Nº municípios considerados</b>
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

<sup>7</sup>

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



Ranking	UF	Mínimo	Média	Máximo	Desvio Padrão	Nº municípios considerados
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 conforme a rede de ensino

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

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



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

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

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

- 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 com alguns municípios a fim de aplicar instrumentos de coleta *in loco*.



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

- 1º grupo: a heterogeneidade nas notas da Prova-Brasil (5º ano) em 2013;
- 2º grupo: os casos de benchmarking (municípios cujas escolas apresentaram maiores notas na Prova Brasil em 2013 para o 5º ano).

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

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

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

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

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

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 Jucati 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

No contexto da avaliação do serviço de Ensino Fundamental (Anos Iniciais) no conjunto dos municípios Estado de Pernambuco, 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%. Essas informações permitiram criar um parâmetro geral para avaliar a realidade doserviço no município de Jucati.

Durante a fase de pesquisa campo, na qual foram realizadas visitas ao município de Jucati, foram realizadas entrevistas e grupos focais conforme sintetizado no quadro abaixo:

**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
Jucati	01	02	02	02	02	01		

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 nº 10.172/2001, que aprovou o PNE anterior, tomou como meta o ensino fundamental obrigatório de nove anos de duração, a iniciar-se aos seis anos de idade. Finalmente, em 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 nº 13.005/14, prevê a universalização da educação fundamental de nove anos para todas as crianças de seis a catorze anos de idade com 95% dos alunos concluindo esta etapa na idade recomendada até 2024.

Segundo a UNICEF (Brasil, 2009)<sup>8</sup>, 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

---

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



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

## 2.2. Legislação

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

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

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

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

...

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Com relação à legislação específica do município de Jucati relacionada ao tema educação, destaca-se a Lei nº 248, de 19 de junho de 2015, que aprova o Plano Municipal de Educação do município de Jucati.

Observando-se o Plano Municipal de Educação do município de Jucati, 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 2015 a 2025, após a promulgação do Plano Nacional de Educação, em 19 de junho de 2015.

O PME 2015/2025 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 Jucati desde o ano de 2007:

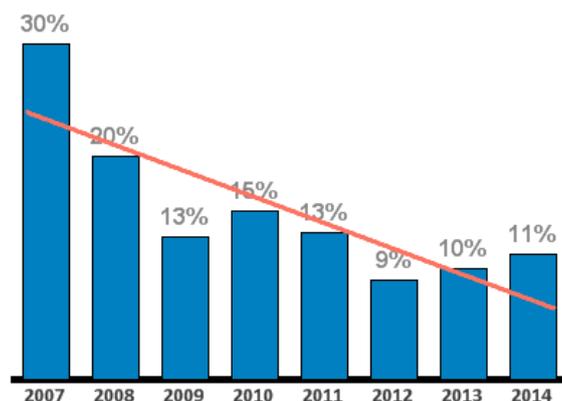
- evolução anual do fracasso escolar na rede do ensino fundamental (anos iniciais) e sua tendência;
- evolução anual da taxa de distorção idade-série do ensino fundamental (anos iniciais) e sua tendência;
- evolução da nota da Prova Brasil na rede do ensino fundamental (anos iniciais) e sua tendência.

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 Jucati, as medições se iniciaram em 2007, e continuaram anualmente até 2014 (último ano com dados disponibilizados). Vê-se uma redução média anual no fracasso entre dois e três pontos percentuais, com expressivas oscilações entre as medições: entre 2007 e 2009 a rede municipal de ensino conseguiu reduzir em dezessete pontos percentuais sua medida inicial, mas apenas dois pontos percentuais entre 2009 e 2014.

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 Jucati, há o registro das medições anuais de 2007 a 2014 (último ano com dados disponibilizados), como pode ser notado no Gráfico 2. Assim, vê-se queda mais acentuada no fracasso escolar nos três primeiros anos (Gráfico 1), e virtual eliminação do abandono a partir de 2012, ano em que a medida da reprovação volta a crescer.

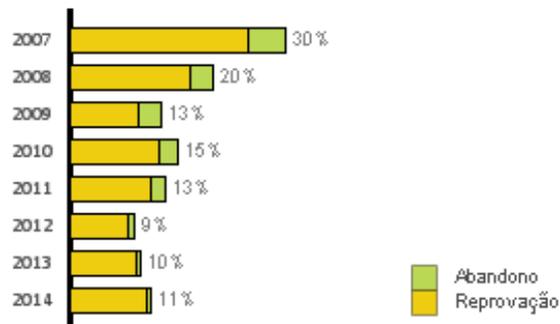


**Gráfico 1** – Evolução anual do Fracasso Escolar na rede do Ensino Fundamental (anos iniciais) e sua tendência em Jucati



Fonte: Ministério da Educação

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

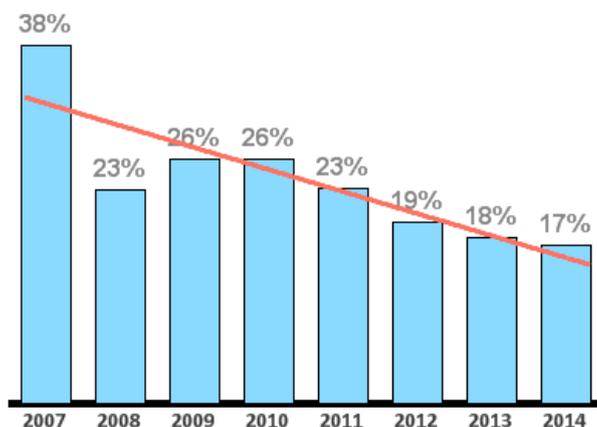


Fonte: Ministério da Educação

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 Jucati, a taxa de distorção idade-série do ensino fundamental (anos iniciais) tem uma brusca redução entre 2007 e 2008, quando a medida se estabiliza e volta a reduzir a partir de 2011, estando em 2014 no patamar de 17%, medida inferior à média de escolas semelhantes do conjunto dos municípios do Estado, que era de 27%.



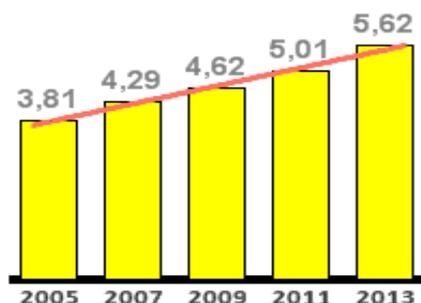
**Gráfico 3** – Evolução anual do TDI do Ensino Fundamental (anos iniciais) e sua tendência



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 Jucati, 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 desde 2005, 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 Média das Notas da Prova Brasil (ANRESC) 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;

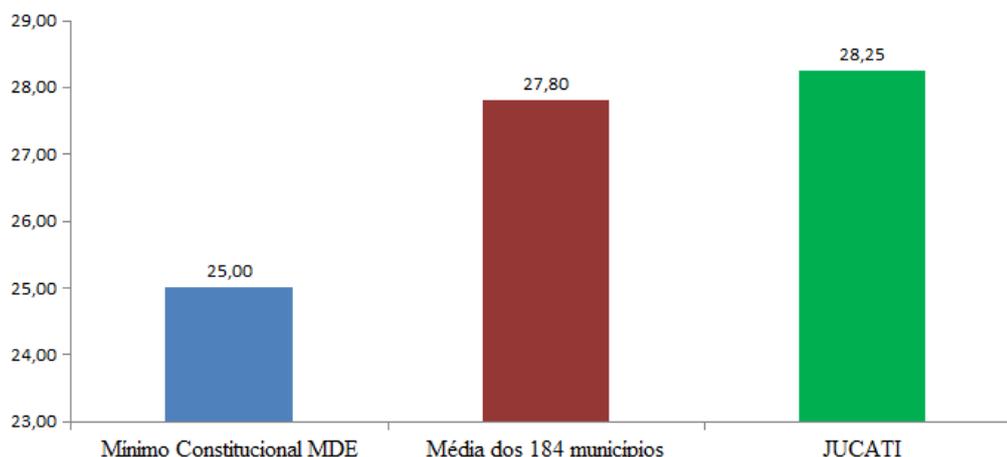
V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

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 Jucati 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 Jucati cumpriu o mínimo de 25% determinado constitucionalmente, aplicando na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino o montante de R\$ 3.445.589,69. Verifica-se ainda que o percentual aplicado (28,25%) ficou acima do percentual médio dos municípios pernambucanos em 2013 (27,80%).



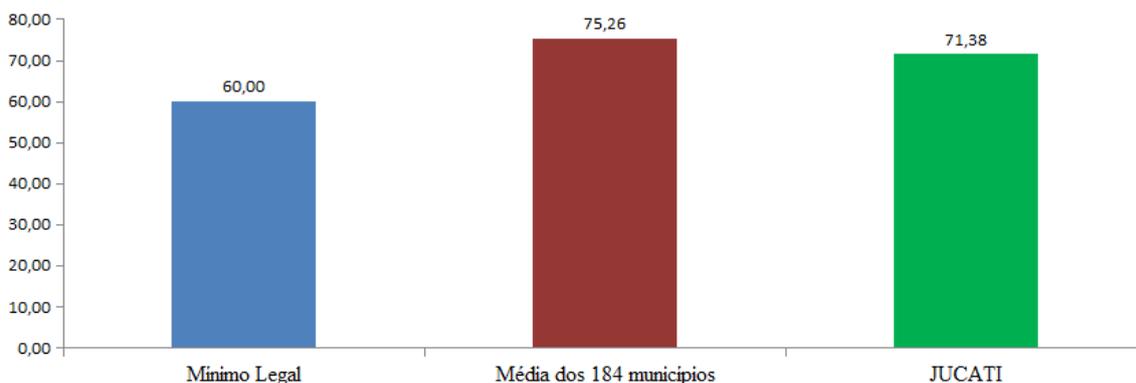
## 2.6. Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica

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 Jucati 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 Jucati cumpriu o mínimo de 60% determinado pela legislação, aplicando na remuneração dos profissionais da educação básica o montante de R\$.4.763.595,35. Verifica-se ainda que o percentual aplicado (71,38%) ficou abaixo do percentual médio dos municípios pernambucanos em 2013 (75,26%).



## **CAPÍTULO 3 – RESULTADOS DA AUDITORIA**

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

### **3.1. Gestão de Pessoas**

#### **3.1.1. Inexistência de avaliação de desempenho formal para os professores no município de Jucati**

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 nº 13005/14:

Art. 2º São diretrizes do PNE:

...

IX - valorização dos (as) profissionais da educação;

Estudos como NOBRE, 2014<sup>9</sup>, relacionam o estabelecimento de sistemas de avaliação de desempenho como fator motivacional e de valorização dos profissionais da

---

<sup>9</sup> 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.



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 Jucati 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.

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.

Ao analisar as respostas do questionário eletrônico junto aos gestores municipais, no caso de Jucati, 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). Tal informação, contudo, não foi corroborada pelas informações coletadas em campo, nem foi disponibilizada documentação pela prefeitura municipal que evidenciasse a prática ao longo da gestão 2013-2016.

Assim, percebe-se que, apesar da gestão municipal afirmar que há política específica de capacitação/formação continuada para as equipes gestoras das escolas, tal realidade não é confirmada por essas mesmas equipes, e isso pode explicar a heterogeneidade no desempenho percebida entre as unidades escolares do município.

Com efeito, o déficit na capacitação/ formação continuada para a equipe gestora das escolas pode implicar o desequilíbrio no gerenciamento dos recursos escolares e na liderança do corpo docente, elementos sintomáticos de um sistema escolar incapaz de promover o aprendizado de maneira equânime ao longo da rede, o que redundou na detectada perda de qualidade do ensino.

Diante do exposto, recomenda-se à Secretaria Municipal de Educação que elabore um diagnóstico de suas iniciativas de formação do quadro de gestores escolares, e que, a partir daí, desenvolva, implante e monitore uma 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.



**Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco**  
Coordenadoria de Controle Externo – CCE  
Núcleo de Auditorias Especializadas – NAE  
Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP

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

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

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o Plano Nacional de Educação e o Plano Municipal de Jucati 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 (dezesete) 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 da Lei Municipal nº 248/2015 (Plano Municipal de Educação de Jucati)

:

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 Jucati, 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.

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 profissionais que desempenham a função, e evitar a contratação de pessoas sem a qualificação necessária.

#### **3.1.4. Fornecimento insuficiente de materiais diversos por parte da Administração, ocasionando a compra de materiais por professores às suas expensas**

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

Durante a fase de pesquisa de campo no município de Jucati, 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.

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, bem como 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. 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.

De acordo com os trabalhos de campo e de respostas aos 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)

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. Boas Práticas**

#### **3.3.1. Realização de Sarau Literário Municipal, para apresentar o progresso dos alunos à população local**

A leitura é fundamental para o desenvolvimento das capacidades do ser humano. Por meio dela, o cidadão participa da sociedade, melhora seu nível educacional, conhece outros valores culturais, tem acesso ao conhecimento e à herança cultural da humanidade. Em nosso país existem normas legais que incentivam a sua prática. Entre elas, está o Plano Nacional do Livro e Leitura instituído por meio da Portaria Interministerial nº 1.442/06 e, posteriormente, pelo Decreto nº 7.559/2011. Outra norma que trata a respeito é a Meta 7, Estratégia 7.33 da Lei nº 13005/14 (Plano Nacional de Educação) que dispõe da seguinte forma:

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

...

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

## **CAPÍTULO 4 – ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR**



Por meio do Ofício TC/NAE N° 176/2016, datado de 21/10/2016, foi encaminhada a versão preliminar deste relatório à secretária de educação de Jucati, Sra. Eliza Teixeira Lúcio, 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 enviou os comentários (fls. 55 a 61) acerca da avaliação realizada, por meio do Ofício n° 96/2016 foi protocolado neste TCE no dia 06/120/2016 (PETCE n° 56.150/2016).

A seguir, estão expostas as análises dos comentários realizados pelo gestor, que respondeu em relação aos achados descritos no capítulo 3 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 o Plano de Cargos e Carreira do município de Jucati foi elaborado considerando as Metas do Compromisso Todos pela Educação estabelecida no Decreto 6094/2007. Foi alegado (fl. 56) também que a avaliação de desempenho é uma das atribuições dos conselhos escolares de cada escola, causando medo a implantação dessa avaliação, devido à cultura local e risco de parcialidade nas avaliações por parte do conselho. Segundo a Secretária, outra consequência seria a insegurança em relação ao equilíbrio financeiro do município, especialmente por causa deste momento de crise. Ressalta-se que a avaliação de desempenho não está ligada necessariamente a repercussão financeira, embora possa ser aproveitado para fins de progressão funcional os resultados oriundos da avaliação de desempenho. Quando houver uma melhora da disponibilidade financeira, poder-se-á ser efetivada em termos de melhoria salarial com base na avaliação de desempenho. Portanto, o achado não foi sanado até a presente data, devendo a Prefeitura de Jucati 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 (fl. 57) que o município de Jucati prima pela qualidade da educação, com cursos diversos (tais como *bullying* na escola, relações humanas e interpessoais, a importância da família no ambiente escolar, educação para o trânsito, elaboração do projeto político pedagógico, gestão democrática, gerenciamento de recursos do PNAE, PNATE, PDDE e FUNDEB, etc.). Também foi informado que, ao elaborar o Plano de Ações Articuladas – PAR/2014, o município estabeleceu com uma das ações a formação de gestores, ação que estaria desenvolvida em regime de colaboração com a União. Foram enviadas, como documentação comprobatória de 2011 a 2015 (fls. 62 a 106), atas de alguns encontros pedagógicos, apresentação de resultado do Saepe, análise de descritores do Saepe, encontro de pais, abertura do ano letivo, campanha da meta 1 do PME. No entanto, tanto pelas informações coletadas em campo (de que há uma carência de capacitação para gestores escolares), quanto essa documentação juntada aos autos (fls. fls. 62 a 106) não foi evidenciada tal prática de capacitação e formação dos **gestores** escolares ao longo da gestão 2013-2016, e sim capacitações relativas ao conteúdo pedagógico, o que pode explicar a heterogeneidade



no desempenho percebida entre as unidades escolares do município. Assim, o achado não foi sanado até a presente data, devendo a Prefeitura de Jucati envidar esforços para executar as ações de capacitação e formação dos gestores escolares, bem como continuar efetuando as capacitações com professores e coordenadores pedagógicos.

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 os profissionais de apoio escolar de crianças com necessidades especiais têm utilizado uma metodologia específica, diversificada, contando com uma equipe multiprofissional, com formação superior e formações continuadas, conforme documentação comprobatória (fls. 107 a 130). Ressalta-se a importância da qualificação profissional, em especial aos que lidam com portadores de necessidades especiais, papel que está sendo cumprido pelo município de Jucati. No entanto, ao se analisar o material juntado aos autos, verifica-se que há profissionais com formações continuadas, ao passo que o achado trata sobre a precariedade do vínculo, e não sobre a competência ou capacidade de tais profissionais. Destaca-se que não foi apresentada a comprovação de que os profissionais de apoio escolar de crianças com necessidades especiais sejam do quadro **efetivo**. Deste modo, o achado permanece como não sanado.

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 pela Secretária Municipal de Educação a este Tribunal (fl. 58) que, no início do ano letivo é feito um levantamento das necessidades e prioridades em termos materiais, e que, quando se fizer necessário a reposição de material para as atividades pedagógicas, sejam solicitados à secretaria, disponibilizando em quantidade e em tempo hábil. Foi apresentada como documentação comprobatória termos de recebimento de livros didáticos em 2016 (fls. 131 a 138), mas o ponto de auditoria não trata de livros didáticos, e sim de materiais diversos, como impressões e cópias, podendo gerar custo aos professores. Em virtude de ter havido depoimentos isolados de professores de que poderia haver algum custo para professores quando do trabalho de campo, será considerado o quarto achado como sanado, devendo a Secretaria de Educação de Jucati envidar esforços para que as escolas tenham sempre os materiais disponíveis, para não prejudicar os estudantes, nem penalizar os demais profissionais com custos às suas expensas.

Quanto ao quinto achado, “insuficiência na oferta de livros didáticos, impedindo o uso individualizado pelos alunos”, foi informado pela Secretária Municipal de Educação que esta procede com a escolha do livro didático (fl. 58), considerando-se o quantitativo de alunos constantes do censo escolar anterior, como também é realizado um encontro de Pais e Mestres, com recomendações quanto a utilização, conservação e posterior devolução no final do ano. Também foi alegado que o MEC orientou para que não fossem comprados livros didáticos, pois eram distribuídos gratuitamente pelo ministério. Assim, considera-se o achado como sanado.



Permanecem os resultados da auditoria quanto aos achados 1, 2 e 3, respectivamente: 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.

Salienta-se que seja mantida a boa prática, “realização de Sarau Literário Municipal, para apresentar o progresso dos alunos à população local”, pois a leitura é fundamental para o desenvolvimento das capacidades do ser humano, capacitando-o para participar da sociedade, além de melhorar seu nível educacional, entre outros. Também foram elencada, pela Secretária Municipal de Educação, ações desenvolvidas que melhorariam o desenvolvimento educacional do município, com destaque para a vivência de projetos que enfocam aspectos pedagógicos, culturais e sociais: Jucati Amostras Culturais; Reforço escolar – educando com criatividade; Sarau literário; Preservando o meio ambiente e patrimônio escolar; Adolescência como uma construção social; A escola educando para o trânsito; Combatendo o *bullying* no âmbito escolar; Resgatando culturas com o Folclore brasileiro; Soletrando; Feira de matemática; Leitura e escrita, entre outros. Foi destacado pela Secretária Municipal de Educação que o município de Jucati alcançou o 1º lugar, com a nota 7,22 no Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (IDEP) em 2015 (fl. 61), além de ter ultrapassado as metas projetadas pelo MEC (fl. 60). Também foi anexado um CD com fotos relativas aos diversos projetos elencados acima.



## **CAPÍTULO 5 – CONCLUSÃO**

O objetivo geral desta auditoria operacional foi avaliar a qualidade do serviço prestado pelo município de Jucati 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 insuficiente de materiais diversos por parte da Administração, ocasionando a compra de materiais por professores às suas expensas. O quinto achado refere-se a insuficiência na oferta de livros didáticos pelo Programa Nacional do Livro Didático, impedindo o uso individualizado pelos alunos.

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 4, e 5, permaneceu a necessidade de ajustes quanto aos achados 1, 2 e 3. Para isso, é importante que a Secretaria de Educação do município de Jucati efetue as mudanças sobretudo nos aspectos de: 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.



**Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco**  
Coordenadoria de Controle Externo – CCE  
Núcleo de Auditorias Especializadas – NAE  
Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP

Também foi observada uma boa prática, que é a realização anual do Sarau Literário Municipal, como forma de motivar os alunos e suas escolas, bem como de prestar contas do trabalho realizado à população. Após analisar os comentários do gestor, também evidenciado por documentação anexada (fls. 139 a 198) e fotos enviadas por CD, constataram-se alguns projetos, tais como: Jucati Amostras Culturais; Reforço escolar – educando com criatividade; Sarau literário; Preservando o meio ambiente e patrimônio escolar; Adolescência como uma construção social; A escola educando para o trânsito; Combatendo o *bullying* no âmbito escolar; Resgatando culturas com o Folclore brasileiro; Soletrando; Feira de matemática; Leitura e escrita.



## **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 Jucati:

1. Promover avaliação de desempenho formal para os professores;
2. Realizar ações de capacitação e formação dos gestores escolares, bem como permanecer com as ações de capacitação e formação dos professores e demais profissionais;
3. Diminuir o quantitativo de vínculos precários dos profissionais de apoio escolar aos alunos portadores de necessidades especiais.
4. Continuar com os projetos pedagógicos elencados neste relatório como forma de motivar os alunos e suas escolas, bem como prestar contas do trabalho realizado à população.

Ainda:

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

- 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:



**Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco**  
Coordenadoria de Controle Externo – CCE  
Núcleo de Auditorias Especializadas – NAE  
Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP

- 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, 14 de junho 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)