



Avaliação do Sistema Educacional do Município de Panelas

Auditoria Operacional

Conselheiro Relator: Carlos Porto

GEAP – Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas

NAE – Núcleo de Auditorias Especializadas

Recife, Setembro/2021



Resumo

A presente auditoria foi aprovada através da formalização do processo de Auditoria Especial TC nº 19100546-0, tendo como relator o Conselheiro Carlos Porto.

O objeto desta auditoria operacional consistiu na avaliação do Sistema Educacional do Município de Panelas, na etapa ensino fundamental, visando a catalogação de boas práticas da gestão e pedagógicas tendo em vista os bons resultados do município nas avaliações externas.

A auditoria constatou problemas, tais como: Ausência de muro em unidades de ensino e quantidade insuficiente de supervisores da Secretaria de Educação para os anos finais do ensino fundamental.

Foram constatadas também boas práticas, como *“Liderança da Secretaria de Educação na condução da política educacional do município”*, *“Trabalho em equipe e em parceria com atores externos”*, *“Construção, reforma e ampliação de escolas da rede municipal”*, *“Preparação dos alunos voltada para as avaliações externas”*, *“Acompanhamento individualizado da aprendizagem dos alunos”*, *“Disponibilização de atividades para os alunos no contraturno escolar”* e *“Política de premiação por desempenho”*.

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, reuniões com os segmentos envolvidos e visita às escolas com observação direta de suas instalações.

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

AOp	Auditoria Operacional
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CF	Constituição Federal
CNE	Conselho Nacional de Educação
EF	Ensino Fundamental
GEAP	Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDEPE	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério de Educação
MPPE	Ministério Público de Pernambuco
NUCA	Núcleo de Cidadania de Adolescentes
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PAR	Plano de Ações Articuladas
PAS	Programa Alfabetizar com Sucesso
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PME	Plano Municipal de Educação de Panelas
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PPP	Projeto Político-Pedagógico
Promoex	Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros
QEdu	Organização que tem por objetivo facilitar o acesso a dados e indicadores educacionais
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAEPE	Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco
Sesi	Serviço Social da Indústria



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



Documento Assinado Digitalmente por: ADRIANA MARIA FREJ LEMOS
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epv/validaDoc.seam> Código do documento: b15ea38-6d96-4e24-bae5-f2271f66cbb2

SME	Secretaria Municipal de Educação de Panelas
TCE-PE	Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
TCU	Tribunal de Contas da União
TDA	Termos de Designação de Auditoria
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância



LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Ausência de muro na Escola José Benício Filho	35
Figura 2: Ausência de muro na Escola Osvaldo Cruz	36
Figura 3: Ausência de muro na Escola Manoel Francisco de Lira.....	36
Figura 4: Ausência de muro no Projeto Renasce uma Esperança.....	37
Figura 5: Projeto Semana do Bebê na Escola José Felipe Barbosa	41
Figura 6: Material pedagógico fornecido pela Secretaria Municipal de Educação para as escolas	42
Figura 7: Lousa digital.....	43
Figura 8: Merenda escolar servida na Escola Joaquim Nabuco	44
Figura 9: Sala de aula com ambiente alfabetizador no Centro de Ensino Infantil Tia Júlia de Almeida ...	45
Figura 10: Material utilizado para contação de histórias na Escola José Felipe Barbosa	46
Figura 11: Biblioteca Municipal	47
Figura 12: Ampliação da Escola Municipal Rui Barbosa	49
Figura 13: Escola Municipal José Benício Filho.....	50
Figura 14: Construção de Creche no Distrito de Cruzes.....	51
Figura 15: Ampliação da Escola Municipal Joaquim Nabuco	51
Figura 16: Ampliação da Escola Municipal Dom Moura.....	52
Figura 17: Projeto Renasce uma Esperança: Fachada e sala de aula	56
Figura 18: Projeto Renasce uma Esperança: Oficina de costura e bordado produzido pelos alunos	57

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Relação de escolas municipais de ensino fundamental visitadas no trabalho de campo.....	10
Tabela 2: Relação de escolas municipais com ensino fundamental	17
Tabela 3: Quantitativo de professores da rede municipal	18
Tabela 4: Taxas de aprovação - redes municipais de ensino (em %)	24
Tabela 5: Taxas de reprovação - redes municipais de ensino (em %).....	25
Tabela 6: Taxas de abandono - redes municipais de ensino (em %)	26
Tabela 7: Taxa de Distorção Idade-Série.....	28
Tabela 8: Resultado do IDEPE 2018 para o quinto ano do Ensino Fundamental	32
Tabela 9: Resultado do IDEPE 2018 para o nono ano do Ensino Fundamental	32



LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Percentual de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino (2013-2017)	21
Gráfico 2: Percentual de aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica (2013-2017)	22
Gráfico 3: Ideb - anos iniciais do Ensino Fundamental.....	23
Gráfico 4: Ideb - anos finais do Ensino Fundamental	24
Gráfico 6: Taxa de aprovação no ensino fundamental (em %)	25
Gráfico 7: Taxa de reprovação no ensino fundamental (em %).....	26
Gráfico 8: Taxa de abandono no ensino fundamental (em %).....	27
Gráfico 9: Taxa de Distorção Idade-Série	28
Gráfico 10: Ensino Fundamental – Prova Brasil x Despesa per capita por aluno – 2017, Rede de Ensino – Todos os municípios de PE.....	29
Gráfico 11: Comparativo Prova Brasil, para os anos iniciais do EF, utilizando o conceito de Aprendizado Adequado (em %)	30
Gráfico 12: Comparativo Prova Brasil, para os anos finais do EF, utilizando o conceito de Aprendizado Adequado (em %)	31
Gráfico 13: Resultado do IDEPE 2018	33
Gráfico 14: Resultado da Avaliação de Fluência (ano 2019)	34



SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO	8
1.1 Antecedentes	8
1.2 Identificação do objeto, objetivos e escopo da auditoria	9
1.3 Procedimentos metodológicos	9
CAPÍTULO 2 – VISÃO GERAL DO SISTEMA EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO DE PANELAS	11
2.1 Relevância do tema	11
2.2 Legislação.....	12
2.3 Caracterização do Sistema Educacional do Município de Panelas	16
2.4 Informações orçamentárias e financeiras	20
CAPÍTULO 3 – RESULTADOS DA AUDITORIA.....	22
3.1 Achados	35
3.1.1 Ausência de muro em unidades de ensino.....	35
3.1.2 Quantidade insuficiente de supervisores da Secretaria de Educação para os anos finais do ensino fundamental.....	39
3.2 Boas Práticas	40
3.2.1 Liderança da Secretaria de Educação na condução da política educacional do município	40
3.2.2 Trabalho em equipe e em parceria com atores externos	45
3.2.3 Construção, reforma e ampliação de escolas da rede municipal	48
3.2.4 Preparação dos alunos voltada para as avaliações externas.....	52
3.2.5 Acompanhamento individualizado da aprendizagem dos alunos	54
3.2.6 Disponibilização de atividades para os alunos no contraturno escolar	55
3.2.7 Política de premiação por desempenho	57
CAPÍTULO 4 – ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR.....	59
CAPÍTULO 5 – CONCLUSÃO.....	61
CAPÍTULO 6 – PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO	62



CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO

1.1 Antecedentes

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

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

No ano corrente a Gerência de Avaliação de Desempenho e Estatísticas Públicas (Geap) decidiu realizar auditorias na área de educação com foco em Boas Práticas, selecionando para isso municípios que se destacaram nas avaliações externas, sendo Painelas um dos municípios selecionados com base nesse critério.

Esta Auditoria Especial foi realizada na modalidade Auditoria Operacional tendo sido aberta pelo Processo TCE-PE nº 19100546-0, tendo como relator o Conselheiro Carlos Porto.

O Termo de Designação de Auditoria – TDA/GEAP nº 1.42.016/2019 expedido pela Chefia da Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas (GEAP), designaram respectivamente os servidores Adriana Maria Frej Lemos, Analista de Controle Externo – Contas Públicas – Mat. 0898, e Júlio Cezar Cavalcanti Alves, Analista de Controle Externo - Obras Públicas – Mat. 0773, para realização do trabalho.

Os trabalhos de auditoria foram conduzidos conforme as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) sobre Auditoria Operacional, observando ainda a Resolução TC nº 61/2019, que dispõe sobre Auditoria Operacional no âmbito do TCE-PE.



1.2 Identificação do objeto, objetivos e escopo da auditoria

O objeto desta Auditoria foi a avaliação do Sistema Educacional do Município de Panelas, na etapa Ensino Fundamental, tendo por objetivo catalogar as Boas Práticas verificadas no município que explicam seu bom desempenho nas avaliações externas. O capítulo 3 do presente relatório detalha diversos indicadores que demonstram o destaque de Panelas na área educacional, a exemplo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco (IDEPE) 2018, no qual Panelas teve o melhor resultado das redes municipais do Estado, tanto para o quinto quanto para o nono ano do Ensino Fundamental, apresentando valores de 7,75 e 6,76, respectivamente.

Para a verificação desses aspectos, a abordagem do trabalho envolveu uma questão de auditoria ligada ao eixo de proficiência, a saber:

Questão 1: *Quais são os fatores que explicam o bom desempenho das escolas da rede municipal de Panelas nos testes de proficiência aplicados no ensino fundamental?*

1.3 Procedimentos metodológicos

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

- Pesquisa documental e bibliográfica;
- Estudo da legislação sobre o tema;
- Realização de entrevistas com a Secretária Municipal de Educação e com a equipe do Departamento Pedagógico da Secretaria Municipal de Educação;
- Visita ao Projeto Renasce Uma Esperança e a Biblioteca Municipal de Panelas;
- Visita ao Centro de Ensino Infantil Tia Júlia de Almeida e às escolas municipais Joaquim Nabuco, Dom Moura, José Benício Filho, José Felipe Barbosa, Rui Barbosa, José Felizardo, Osvaldo Cruz e Manoel Francisco de Lira, com realização de entrevistas com o Diretor Escolar/Coordenador Pedagógico e rodas de conversa com professores, alunos do 9º ano do Ensino Fundamental e pais/responsáveis pelos alunos. Além disso foi feita observação direta da infraestrutura dessas escolas.



Foram visitadas todas as escolas do município que participaram do IDEPE 2018 tendo em vista que as notas dessas escolas para o quinto e nono ano do ensino fundamental foram significativamente superiores a nota média da rede municipal do Estado de Pernambuco para os respectivos anos (IDEPE 2018 – rede municipal do Estado – 5º ano EF – 4,95 e 9º ano EF – 4,16). A nota média do IDEPE 2018 para a rede municipal de Panelas foi de 7,75 para o 5º ano do ensino fundamental e 6,76 para o nono ano do ensino fundamental. Segue tabela com a relação das escolas da rede municipal de Panelas que participaram do IDEPE 2018 e foram visitadas no trabalho de campo:

Tabela 1: Relação de escolas municipais de ensino fundamental visitadas no trabalho de campo

Escola	Urbana/Rural	IDEPE_5º ano EF_2018
Escola Municipal Joaquim Nabuco	Urbana	8,46
Escola Municipal Dom Moura	Urbana	7,47
Escola Municipal Manoel Francisco De Lira	Rural	8,14
Escola Municipal Osvaldo Cruz	Rural	7,48
Escola Municipal Jose Benicio Filho	Urbana	8,74
Escola Municipal Rui Barbosa	Rural	6,29
Escola Municipal Jose Felipe Barbosa	Rural	7,09
Escola Municipal Jose Felizardo	Rural	8,15
Escola	Urbana/Rural	IDEPE_9º Ano EF_2018
Escola Municipal Jose Felipe Barbosa	Rural	5,45
Escola Municipal Rui Barbosa	Rural	5,81
Escola Municipal Jose Felizardo	Rural	6,57
Escola Municipal Joaquim Nabuco	Urbana	7,53

Fonte: Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco

Os trabalhos realizados desta auditoria seguiram as orientações das Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores, mais especificamente a ISSAI 300 que dispõe sobre os Princípios Fundamentais de Auditoria Operacional.



CAPÍTULO 2 – VISÃO GERAL DO SISTEMA EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO DE PANELAS

2.1 Relevância do tema

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

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

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

O processo de ampliação da abrangência do ensino fundamental vem se desenvolvendo há décadas no Brasil. Sua relevância é constatada ao se analisar a legislação educacional brasileira: a Lei nº 4.024/1961 estabeleceu quatro anos de escolaridade obrigatória; com o Acordo de Punta Del Este e Santiago, de 1970, estendeu-se para seis anos o tempo do ensino obrigatório; a Lei nº 5.692/1971 determinou a extensão da obrigatoriedade para oito anos; a Lei nº 10.172/2001, que aprovou o PNE anterior, tomou como meta o ensino fundamental obrigatório de nove anos de duração, a iniciar-se aos seis anos de idade. Finalmente, em 06 de fevereiro de 2006, a Lei nº 11.274, 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)¹, nos últimos anos a educação no país teve grandes

¹. **O Direito de Aprender:** Potencializar avanços e reduzir desigualdades In: SILVA, Maria de Salette; ALCANTARA, Pedro



avanços ao ter matriculado 97% de crianças e jovens, entre 6 e 14 anos nas escolas em nível nacional, o equivalente a 27 milhões de crianças e jovens com acesso à educação escolarizada. Entretanto, além da ampliação do acesso à escola, a permanência dos alunos e o sucesso nos processos de ensino e aprendizagem são desafios ainda presentes para a escola brasileira, sendo o principal deles a oferta de uma educação de qualidade.

2.2 Legislação

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são compostos por 17 objetivos e 169 metas a serem atingidos até 2030. Eles foram pactuados na Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, em setembro de 2015, visando a erradicação da pobreza, proteção do planeta, promoção da paz social, dentre outros. Com relação à educação, foi acordado o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4, que dispõe sobre a promoção de uma educação de qualidade nos seguintes termos:

ODS 4. Educação de qualidade - Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos

4.1 Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário livre, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes

4.2 Até 2030, garantir que todos as meninas e meninos tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que eles estejam prontos para o ensino primário

4.3 Até 2030, assegurar a igualdade de acesso para todos os homens e mulheres à educação técnica, profissional e superior de qualidade, a preços acessíveis, incluindo universidade

4.4 Até 2030, aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham habilidades relevantes, inclusive competências técnicas e profissionais, para emprego, trabalho decente e empreendedorismo

4.5 Até 2030, eliminar as disparidades de gênero na educação e garantir a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, povos indígenas e as crianças em situação de vulnerabilidade

4.6 Até 2030, garantir que todos os jovens e uma substancial proporção dos adultos, homens e mulheres estejam alfabetizados e tenham adquirido o conhecimento básico de matemática

4.7 Até 2030, garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos



de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não violência, cidadania global e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável

4.a Construir e melhorar instalações físicas para educação, apropriadas para crianças e sensíveis às deficiências e ao gênero, e que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros e não violentos, inclusivos e eficazes para todos

4.b Até 2020, substancialmente ampliar globalmente o número de bolsas de estudo para os países em desenvolvimento, em particular os países menos desenvolvidos, pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países africanos, para o ensino superior, incluindo programas de formação profissional, de tecnologia da informação e da comunicação, técnicos, de engenharia e programas científicos em países desenvolvidos e outros países em desenvolvimento

4.c Até 2030, substancialmente aumentar o contingente de professores qualificados, inclusive por meio da cooperação internacional para a formação de professores, nos países em desenvolvimento, especialmente os países menos desenvolvidos e pequenos Estados insulares em desenvolvimento

No tocante a legislação nacional, 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.*” Em seu artigo 208 dispõe que:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (Vide Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didáticoescolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.



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 dispositivos relacionados à educação infantil e ao ensino fundamental:

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.

...

Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

Art. 30. A educação infantil será oferecida em: I – creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade; II – pré-escolas, para as crianças de quatro a seis anos de idade.

Art. 31. Na educação infantil a avaliação far-se-á mediante acompanhamento e registro do seu desenvolvimento, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental.

Art. 32. O ensino fundamental, com duração mínima de oito anos, obrigatório e gratuito na escola pública, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante:

I – o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo;

II – a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade;

III – o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores; IV

– o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e



de tolerância recíproca em que se assenta a vida social.

§ 1º É facultado aos sistemas de ensino desdobrar o ensino fundamental em ciclos.

§ 2º Os estabelecimentos que utilizam progressão regular por série podem adotar no ensino

§ 3º O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.

§ 4º O ensino fundamental será presencial, sendo o ensino a distância utilizado como complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais.

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.

O Plano Municipal de Educação de Panelas foi aprovado através da Lei nº 989/2015 para o decênio 2015-2025 (doc. 3 a doc. 9). Ele faz um diagnóstico sobre a educação municipal e estabelece diretrizes, metas e estratégias educacionais para seu período de vigência.

A Lei Municipal nº 1034, de 19 de dezembro de 2018, autoriza o pagamento do bônus de desempenho educacional referente ao exercício de 2017, no âmbito do Município de Panelas/PE. O bônus de desempenho educacional corresponde a uma premiação por resultados concedida aos servidores lotados e com exercício nas unidades escolares da Rede Pública Municipal de Ensino ou da Secretaria Municipal de Educação, no exercício de 2017, em função do seu desempenho no processo educacional, de acordo com as metas e condições estabelecidas.

Vale ressaltar que Panelas não tem legislação própria que institui o Sistema Municipal de Educação. Sendo assim, como não possui sistema próprio é regido pelo sistema estadual de ensino.



Por fim, além da legislação citada destacam-se outros normativos como as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Básica (2013), a Base Nacional Comum Curricular (Portaria MEC nº 1.570, de 20/12/17 e Resolução CNE nº 02, de 22/12/17), as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos (Resolução CNE nº 07, de 14/12/10), a Política Nacional da Educação Infantil (MEC, 2006), as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (Resolução CNE nº 05, de 17/12/09), os Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil (2006) e os Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil (2018).

2.3 Caracterização do Sistema Educacional do Município de Panelas

Segundo o Censo/IBGE, em 2010 o município de Panelas possuía uma população de 25.645 habitantes, sendo 12.588 homens e 13.057 mulheres.

O município possui 04 distritos, sendo a sede o 1º distrito; o 2º, Cruzes; o 3º, São José e o 4º, São Lázaro, além dos povoados de Boca da Mata, Pau Ferro, Brejo de João Alves, Tanques, Lage Grande e Malhada da Pedra.

Conforme o Plano Municipal de Educação do Município de Panelas, aprovado em maio de 2015, a rede municipal de ensino era formada por oito escolas urbanas e 57 rurais, formando um total de 65 escolas, que ofertavam a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e a Educação de Jovens e Adultos. A rede estadual compreende duas unidades de ensino, absorvendo a demanda do ensino médio. A rede privada é composta por duas unidades escolares com oferta de creche, educação infantil e ensino fundamental.

Em resposta ao Ofício TC/GEAP nº 01/2019, segue tabela com as escolas municipais que ofertam o ensino fundamental, com o quantitativo de alunos matriculados nos anos iniciais e nos anos finais no ano de 2019.



Tabela 2: Relação de escolas municipais com ensino fundamental

Nº.	ESCOLA	QUANTITATIVO DE ALUNOS		LOCALIDADE
		EF ANOS INICIAIS	EF ANOS FINAIS	
1.	Dom Moura	258		Sede
2.	Benjamim Galvão	88		Sede
3.	Joaquim Nabuco	236	878	Sede
4.	Rui Barbosa	131	391	Cruzes
5.	José Benício Filho	152		Cruzes
6.	José Felizardo	110	154	São Lázaro
7.	Jose Felipe Barbosa	118	134	São Jose do Bola
8.	João Balbino de Lucena	11		Malhada de Areia
9.	Presidente Costa e Silva	10		Juá
10.	Coronel Melinho	6		Serra D´Ave
11.	Manoel Calixto (Anexo)	20		Ema
12.	Bom Jesus	10		Japaranduba de Baixo
13.	Conselheiro João do Murrão	40		Boca da Mata
14.	Manoel Bandeira	8		Riachão do Sambaquim
15.	Vereador Luis Vieira	8		St. Caninana
16.	Antonio Feitosa	14		Sacatinga
17.	Juscelino Kubischek	13		Cutias
18.	Dom João Marques Perdigão	20		Serra dos Timóteos
19.	João XXIII	11		Jundiá
20.	Joaquim Vitalino	24		Brejinho
21.	E. M. Caetano Alexandre	30		St. Pontal
22.	E. M. Maria Águida (Anexo do Santa Terezinha)	8		Imbiribeira
23.	Santa Terezinha	8		Engenho Estivas
24.	Santo Antonio	15		St. Campos
25.	Tomé de Souza	34		Laje dos Carços



Nº.	ESCOLA	QUANTITATIVO DE ALUNOS		LOCALIDADE
		EF ANOS INICIAIS	EF ANOS FINAIS	
26.	Leão XIII	22		Colônia
27.	José Joaquim Bernardo de Sobral	15		Várzea do Ingá
28.	Marechal Deodoro da Fonseca	27		Serra D'Ave
29.	Carlos Gomes	12		St. Escanchado
30.	José Joaquim Muniz	20		St. Lagoa do Mato
31.	Manoel Joaquim de Farias	34		St. Farias
32.	Antonio Francisco Correia	18		St. Tanques
33.	Manoel Barbosa	11		St. Pitombeira
34.	Coronel Melinho	6		Serra D'ave
35.	Osvaldo Cruz	115		St. Timbó
36.	Manoel Miranda Santiago	58		Brejo de João Alves
37.	Manoel Francisco de Lira	116		Pau Ferro

Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Panelas

Conforme quadro acima, em 2019 existiam 1.837 alunos matriculados nos anos iniciais e 1.557 nos anos finais, perfazendo um total de 3.394 alunos matriculados no ensino fundamental, foco do presente trabalho.

Por meio do Ofício SME nº 1.033/2019, de 16/10/19, a rede municipal de educação de Panelas conta com um quadro de professores conforme discriminado a seguir:

Tabela 3: Quantitativo de professores da rede municipal

QUANTIDADE DE PROFESSORES	EDUCAÇÃO INFANTIL	ENSINO FUNDAMENTAL
Efetivos	17	127
Temporários	64	208

Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Panelas



Além do quantitativo discriminado, existem 14 professores da rede que estão readaptados.

Ainda segundo o PME de Panelas, segue relação dos principais programas, projetos e ações que são executados em parceria com a União, através do Ministério da Educação (MEC):

- **PAR** – Plano de Ações Articuladas;
- **PDDE** – Programa Dinheiro Direto na Escola - consiste na assistência financeira às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos. O objetivo desses recursos é a melhoria da infraestrutura física e pedagógica, o reforço da autogestão escolar e a elevação dos índices de desempenho da educação básica. Os recursos do programa são transferidos de acordo com o número de alunos, conforme o censo escolar do ano anterior ao do repasse;
- **PNLD** - O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) tem como principal objetivo subsidiar o trabalho pedagógico dos professores por meio da distribuição de coleções de livros didáticos aos alunos da educação básica. Após a avaliação das obras, o Ministério da Educação (MEC) publica o Guia de Livros Didáticos com resenhas das coleções consideradas aprovadas. O guia é encaminhado às escolas, que escolhem, entre os títulos disponíveis, aqueles que melhor atendem ao seu projeto político pedagógico;
- **PNAE** - Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, conhecido como Merenda Escolar, consiste na transferência de recursos financeiros do Governo Federal, em caráter suplementar, aos estados, Distrito Federal e municípios, para a aquisição de gêneros alimentícios destinados à merenda escolar;
- **PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO** - O Programa Mais Educação foi instituído pela Portaria Interministerial n.º 17/2007 e integra as ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), como uma estratégia do Governo Federal para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular, na perspectiva da Educação Integral.
- **PROGRAMA CAMINHO DA ESCOLA** - programa Caminho da Escola foi criado em 2007 com o objetivo de renovar a frota de veículos escolares, garantir segurança e qualidade ao transporte dos estudantes e contribuir para a redução da evasão escolar, ampliando, por meio do transporte diário, o acesso e a permanência na escola dos estudantes matriculados na educação básica da zona rural das redes estaduais e municipais. O programa também visa à padronização dos veículos de transporte escolar, à redução dos preços dos veículos e ao aumento da transparência nessas aquisições.



O município também mantém parceria com o Governo do Estado, através da Secretaria de Educação e a Gerência Regional de Educação do Agreste Centro Norte através de acordos de cooperação técnica e financeira. Como programas relevantes destacam-se: Programa Alfabetizar com Sucesso, além de participar do exame de avaliação da qualidade educacional, denominado SAEPE (Sistema de Avaliação do Estado de Pernambuco). No ano de 2019 o município de Panelas aderiu ao Programa Criança Alfabetizada, em parceria com o governo do estado, com o objetivo de garantir a alfabetização das crianças até os 7 (sete) anos de idade.

2.4 Informações orçamentárias e financeiras

Em relação à aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, no Processo de Prestação de Contas do Prefeito Municipal - Processo TCE-PE nº 18100114-7 (Contas do Governo), referente ao exercício financeiro de 2017, consta que:

Os municípios deverão aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino no mínimo 25% da receita proveniente de impostos, incluindo as transferências estaduais e federais, conforme determina o *caput* do art. 212 da Constituição Federal.

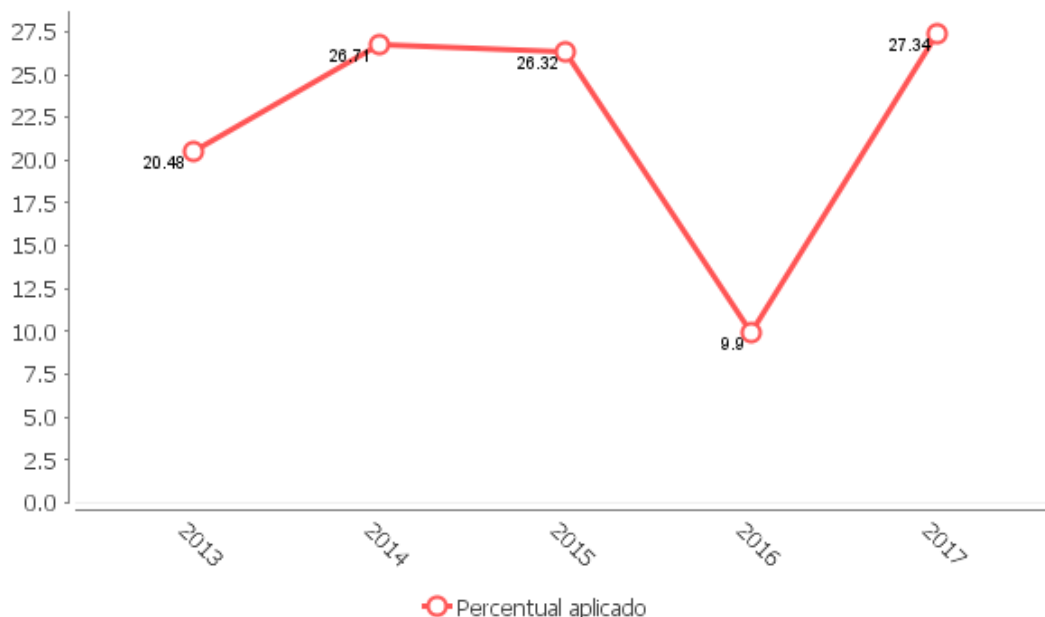
Para o Município de Panelas, em 2017, essa receita mínima aplicável corresponde a R\$ 6.475.451,10 (Apêndice V).

O valor aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício de 2017, segundo os Apêndices VI e VII, correspondeu a R\$ 7.080.494,85, o qual representa 27,34% da receita de impostos e transferências aplicável ao ensino, cumprindo a exigência constitucional acima comentada.

O Município de Panelas tem a seguinte série histórica de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino:



Gráfico 1: Percentual de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino (2013-2017)



Fonte: Relatório de Auditoria. Processo TCE nº 18100114-7 (Prestação de Contas do Prefeito Municipal)

O Relatório também mostra o histórico de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino:

No mínimo, 60% dos recursos anuais do FUNDEB devem ser destinados a remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, conforme a Lei Federal nº 11.494/2007, art. 22. Nesses recursos, incluem-se a complementação da União e as receitas de aplicação financeira dos valores recebidos pelo Fundo.

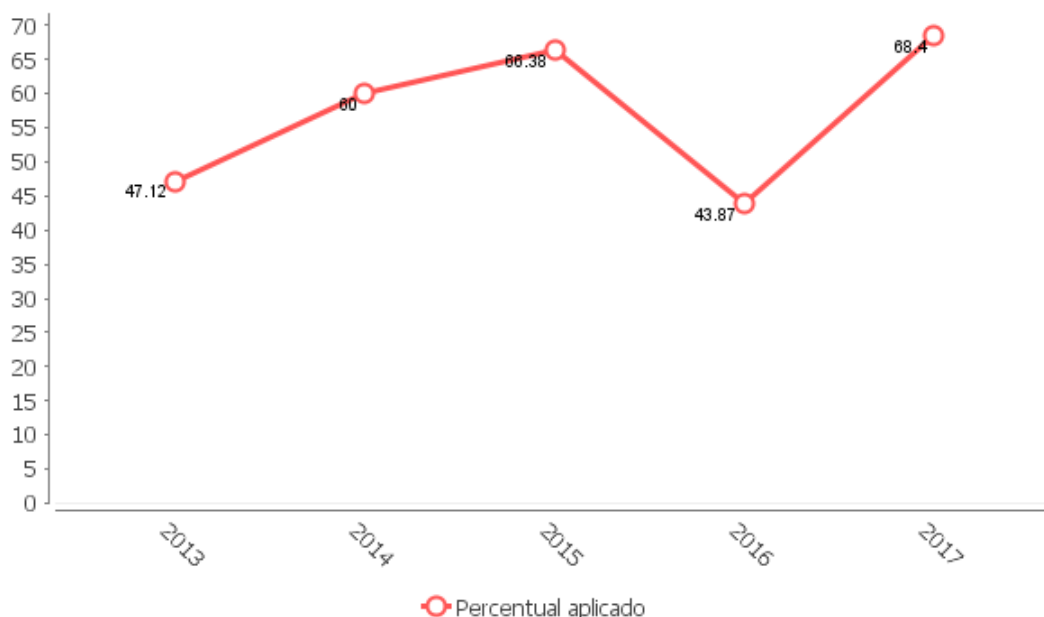
Em 2017, as receitas do FUNDEB somaram R\$ 20.904.622,49 (Apêndice VI).

Já as despesas com a remuneração dos profissionais do magistério da educação básica perfizeram R\$ 14.298.031,90, equivalendo a 68,40% dos recursos anuais do FUNDEB (Apêndice VIII), o que significa que o Município de Panelas cumpriu a exigência contida no art. 22 da Lei Federal no 11.494/2007.

O município tem a seguinte série histórica de aplicação dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério:



Gráfico 2: Percentual de aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica (2013-2017)



Fonte: Relatório de Auditoria. Processo TCE nº 18100114-7 (Prestação de Contas do Prefeito Municipal)

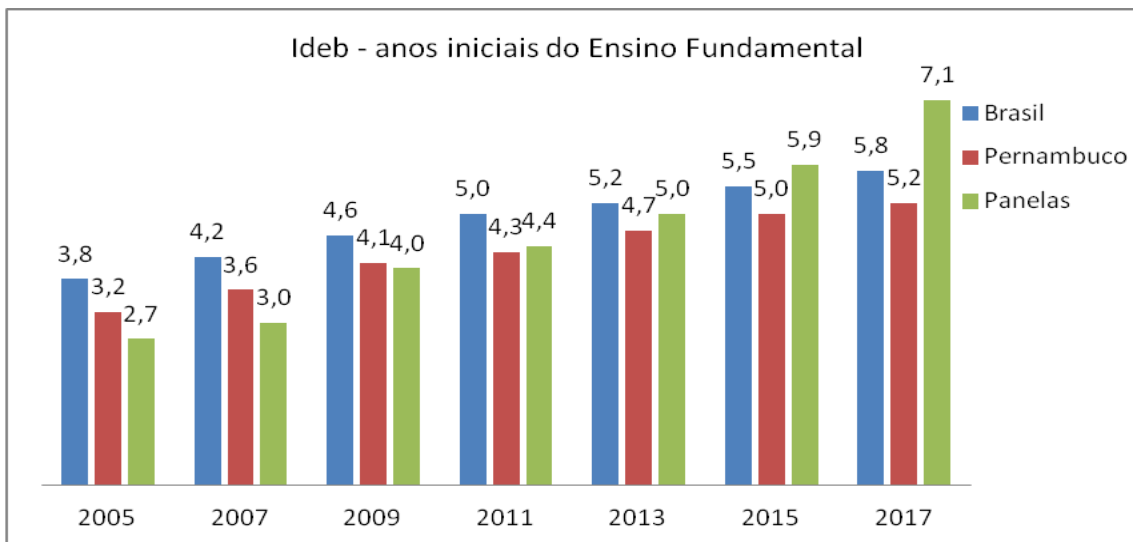
CAPÍTULO 3 – RESULTADOS DA AUDITORIA

A partir deste capítulo, inicia-se a descrição tanto das falhas quanto das boas práticas que foram identificadas ao longo do processo de auditoria. No presente caso, as boas práticas são preponderantes em relação aos achados tendo em vista que um dos principais objetivos do trabalho era captar as boas práticas da gestão que explicam o bom desempenho do Município de Panelas nas avaliações externas, para que possam ser replicadas por outras redes de ensino.

A seguir será apresentada série histórica de diversos indicadores que demonstram a evolução do sistema educacional do município de Panelas nos últimos anos. O primeiro deles é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), para os anos iniciais e anos finais do Ensino Fundamental. Os gráficos cobrem o período de 2005, ano inicial da medição do Ideb, até 2017, medição mais recente do índice tendo em vista que o Ideb é aferido bianualmente.



Gráfico 3: Ideb - anos iniciais do Ensino Fundamental

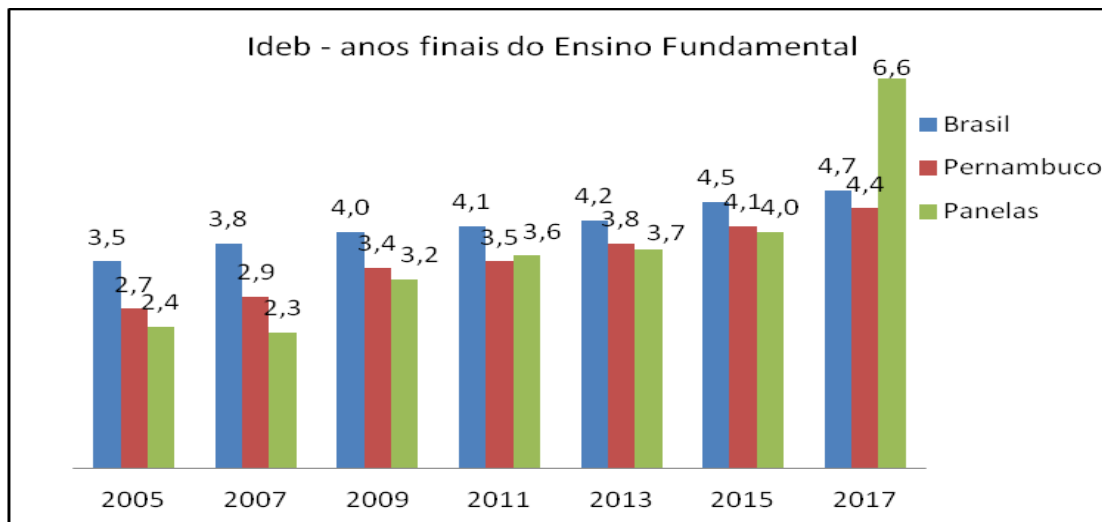


Fonte: MEC/Inep/Deed

O gráfico acima compara o Ideb da rede municipal de Panelas com o Ideb das redes municipais de Pernambuco e do Brasil para os anos iniciais do Ensino Fundamental. Observa-se o crescimento significativo do indicador de Panelas, passando de 2,7 em 2005 para 7,1 em 2017. Verifica-se ainda que até 2009 o Ideb de Panelas era menor que o de Pernambuco e do Brasil. Entretanto, essa diferença foi diminuindo de 2005 até 2013 e a partir de 2011 o município de Panelas passou a apresentar Ideb superior ao de Pernambuco. A partir de 2015, o Ideb do município também ultrapassou o índice nacional. Ressalte-se que em 2017 essa diferença foi ainda mais acentuada, sendo o Ideb de Panelas (7,1) bem superior ao de Pernambuco (5,2) e ao do Brasil (5,8). Dentre os municípios de Pernambuco, Panelas teve a segunda nota do Ideb em 2017, ficando apenas um décimo abaixo de Bonito.



Gráfico 4: Ideb - anos finais do Ensino Fundamental



Fonte: MEC/Inep/Deed

Com relação aos anos finais do Ensino Fundamental, o gráfico acima compara o Ideb da rede municipal de Panelas com o Ideb das redes municipais de Pernambuco e do Brasil. Verifica-se o crescimento do indicador de Panelas ao longo dos anos, passando de 2,4 em 2005 para 6,6 em 2017. Entre 2005 e 2015, o Ideb de Panelas esteve sempre abaixo ao de Pernambuco e do Brasil, exceção feita apenas para o ano de 2011, quando o indicador municipal (3,6) foi maior que o do estado (3,5). Para o ano de 2017, o Ideb de Panelas apresentou um crescimento de 65%, em relação ao de 2015, variando de 4,0 para 6,6, ultrapassando ao mesmo tempo o índice nacional (4,7) e o estadual (4,4), colocando o município em primeiro lugar no estado.

No tocante as Taxas de Rendimento Escolar, a saber Taxa de Aprovação, de Reprovação e de Abandono, seguem tabelas e gráficos mostrando sua evolução no período de 2007 a 2018 para as escolas da rede municipal de Panelas, de Pernambuco e do Brasil:

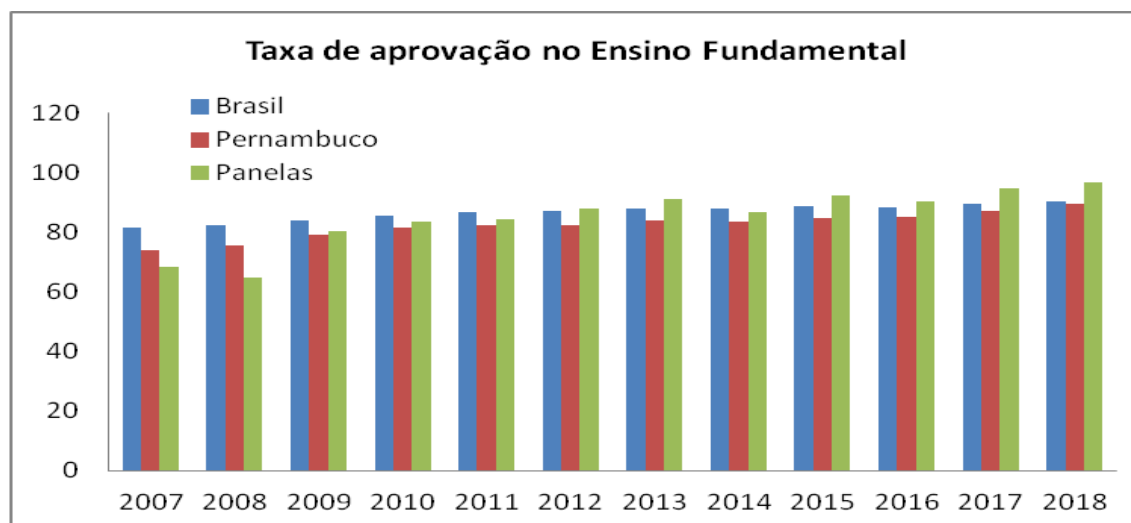
Tabela 4: Taxas de aprovação - redes municipais de ensino (em %)

Taxas de Aprovação - redes municipais de ensino (em %)												
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Brasil	81,7	82,3	83,8	85,4	86,7	87,0	88,1	88,0	88,7	88,5	89,7	90,2
Pernambuco	74,1	75,7	79,2	81,7	82,5	82,4	83,9	83,5	84,8	85,0	87,2	89,5
Panelas	68,3	64,9	80,5	83,6	84,5	88,1	91,1	86,8	92,5	90,2	94,6	96,8

Fonte: MEC/Inep/Deed



Gráfico 5: Taxa de aprovação no ensino fundamental (em %)



Fonte: MEC/Inep/Deed

Com relação à Taxa de Aprovação, verifica-se que ela aumentou significativamente para a rede municipal de Panelas passando de 68,3% em 2007 para 96,8% em 2018. Nos últimos quatro anos, o município tem apresentado taxas de aprovação superiores as taxas alcançadas pelo estado e pelo país.

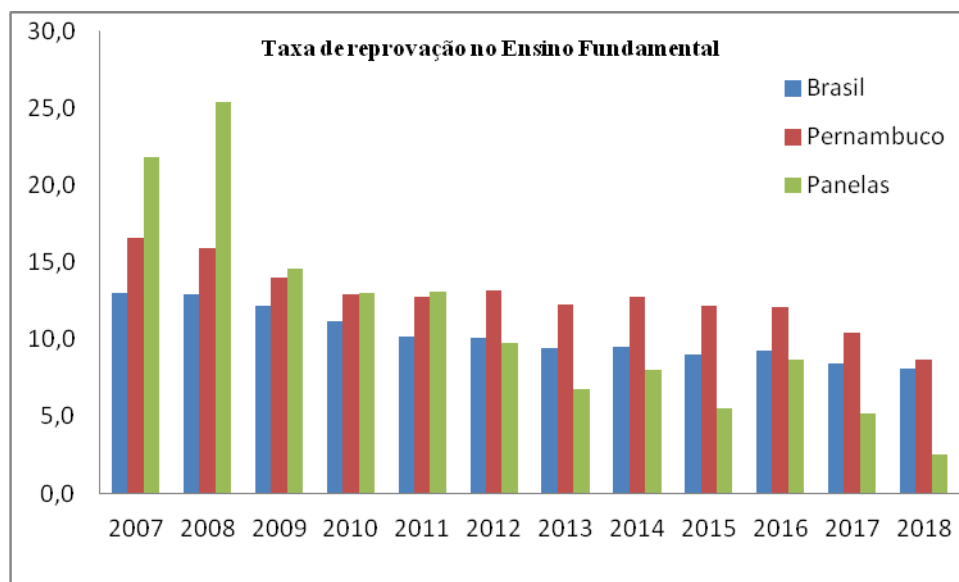
Tabela 5: Taxas de reprovação - redes municipais de ensino (em %)

Taxas de Reprovação - redes municipais de ensino (em %)												
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Brasil	13,0	12,9	12,2	11,2	10,2	10,1	9,4	9,5	9,0	9,3	8,4	8,1
Pernambuco	16,6	15,9	14,0	12,9	12,8	13,2	12,3	12,8	12,2	12,1	10,4	8,7
Panelas	21,8	25,4	14,6	13,0	13,1	9,8	6,8	8,0	5,5	8,7	5,2	2,5

Fonte: MEC/Inep/Deed



Gráfico 6: Taxa de reprovação no ensino fundamental (em %)



Fonte: MEC/Inep/Deed

Com relação à reprovação no Ensino Fundamental, observa-se que no intervalo retratado houve um decréscimo significativo na taxa da rede municipal de Panelas. O valor máximo ocorreu em 2008, alcançando 25,4%. Desde então, houve um decréscimo significativo, tanto que para o ano de 2018 o valor foi de 2,5%, inferior as taxas alcançadas por Pernambuco e pelo Brasil.

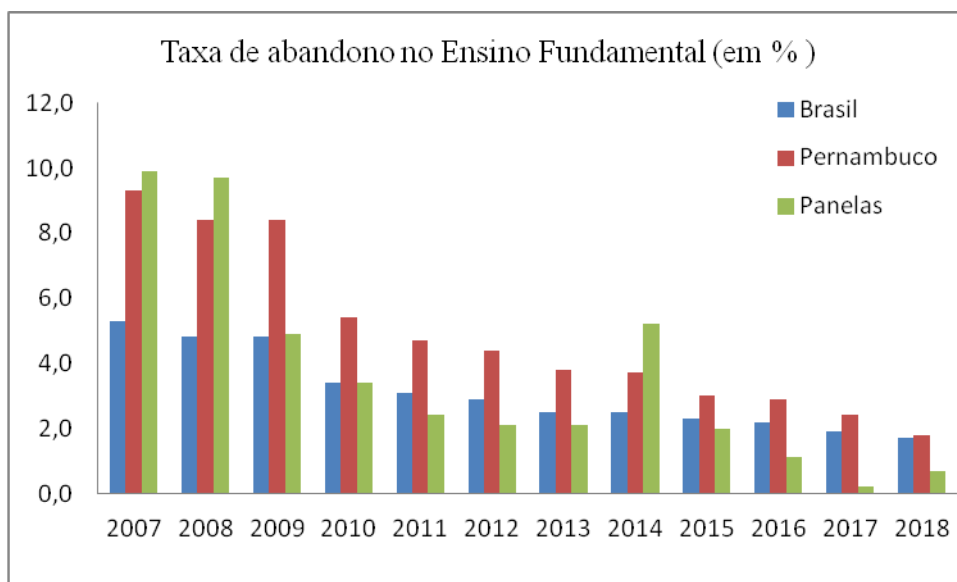
Tabela 6: Taxas de abandono - redes municipais de ensino (em %)

Taxas de Abandono - redes municipais de ensino (em %)												
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Brasil	5,3	4,8	4,8	3,4	3,1	2,9	2,5	2,5	2,3	2,2	1,9	1,7
Pernambuco	9,3	8,4	8,4	5,4	4,7	4,4	3,8	3,7	3,0	2,9	2,4	1,8
Panelas	9,9	9,7	4,9	3,4	2,4	2,1	2,1	5,2	2,0	1,1	0,2	0,7

Fonte: MEC/Inep/Deed



Gráfico 7: Taxa de abandono no ensino fundamental (em %)



Fonte: MEC/Inep/Deed

No tocante à Taxa de Abandono, a rede municipal de Pánelas também apresentou um decréscimo considerável ao longo dos anos, passando de 9,9% em 2007 para 0,7% em 2018, com algumas pequenas oscilações ao longo do período. Observa-se que desde 2015 Pánelas apresenta Taxas de Abandono inferiores às taxas de Pernambuco e do Brasil.

Um outro indicador relevante para retratar a evolução do sistema educacional do município de Pánelas é a Taxa de Distorção Idade-Série. O valor da distorção é calculado em anos e representa a defasagem entre a idade do aluno e a idade recomendada para a série que ele está cursando. O aluno é considerado em situação de distorção ou defasagem idade-série quando a diferença entre a idade do aluno e a idade prevista para a série é de dois anos ou mais. Assim, a Taxa de Distorção Idade-Série permite avaliar o percentual de alunos com idade superior à idade recomendada.

A tabela e o gráfico a seguir retratam a evolução desse indicador no período de 2006 a 2018 fazendo um comparativo entre as redes municipais de Pánelas, de Pernambuco e do Brasil.

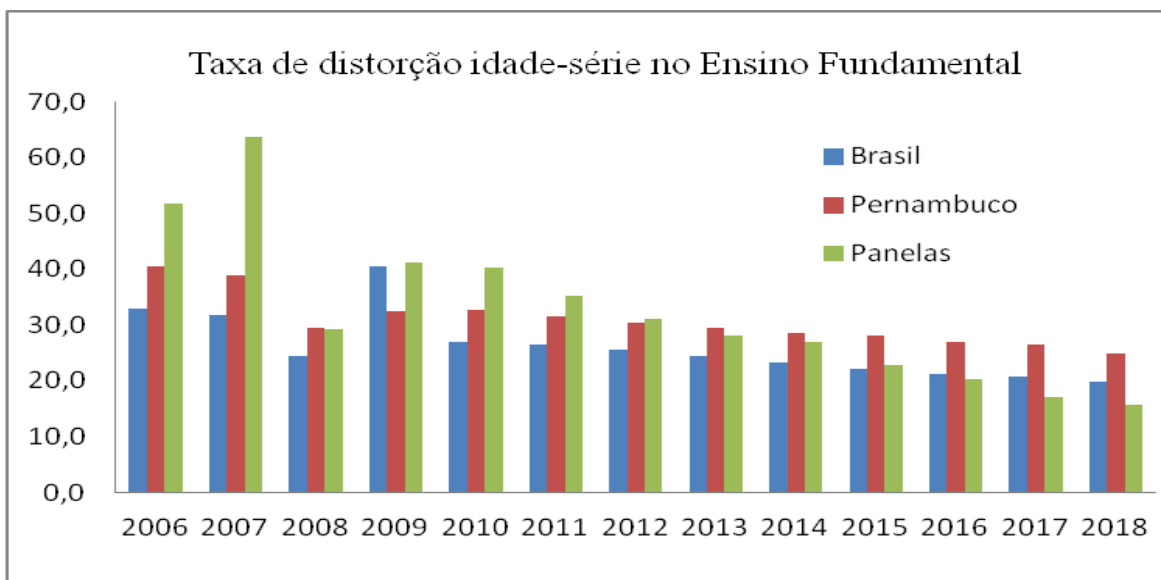


Tabela 7: Taxa de Distorção Idade-Série

Taxa de Distorção Idade-Série													
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Brasil	32,9	31,7	24,5	40,4	27,0	26,5	25,5	24,4	23,2	22,2	21,3	20,8	19,8
Pernambuco	40,4	39,0	29,4	32,4	32,7	31,6	30,4	29,4	28,6	28,0	27,0	26,4	25,0
Panelas	51,8	63,6	29,3	41,2	40,2	35,2	31,2	28,0	27,0	22,9	20,4	17,1	15,6

Fonte: Fonte: MEC/Inep/Deed

Gráfico 8: Taxa de Distorção Idade-Série



Fonte: Fonte: MEC/Inep/Deed

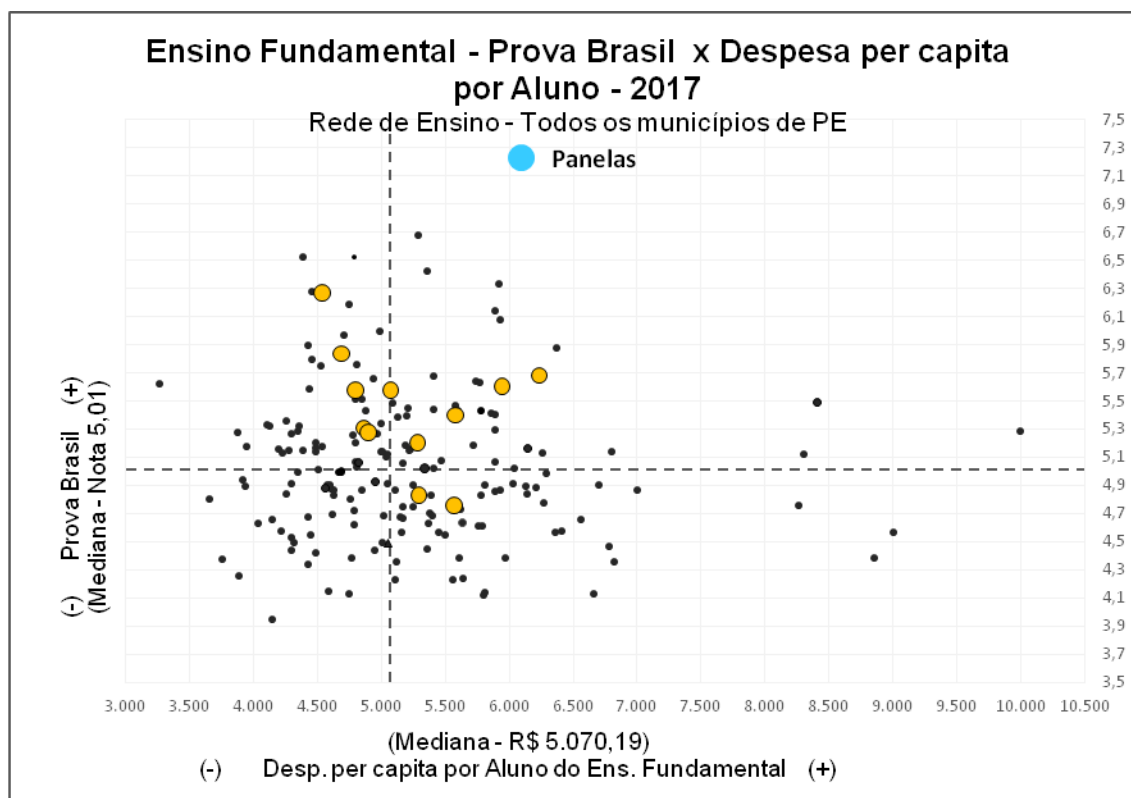
Observa-se uma queda acentuada na Taxa de Distorção Idade-Série no período retratado para a rede municipal de Panelas, passando de 51,8% em 2006 para 15,6% em 2018. Podemos observar que a partir de 2016, Panelas passou a apresentar Taxas de Distorção Idade-Série inferiores as de Pernambuco e do Brasil.

O gráfico a seguir agrega um novo componente à análise feita até o presente momento, acrescentando uma avaliação de custo. Ele compara variáveis de desempenho (Média da Prova Brasil) e de despesa (Despesa por aluno) relativos ao ano de 2017 para alunos do Ensino Fundamental das redes municipais de todos os municípios pernambucanos. O gráfico está dividido em quatro quadrantes tendo como referência os valores da mediana da Prova



Brasil (Nota 5,01) e da mediana da Despesa por Aluno do Ensino Fundamental (R\$ 5.070,19).

Gráfico 9: Ensino Fundamental – Prova Brasil x Despesa per capita por aluno – 2017, Rede de Ensino – Todos os municípios de PE



Fonte: Inep e FNDE (SIOPE)

A partir do gráfico depreende-se que município de Painelas posiciona-se no primeiro quadrante, tendo em vista que obteve uma a melhor média das redes municipais de Pernambuco na Prova Brasil em 2017 (7,23) e realizou uma despesa por aluno acima do valor da mediana (R\$ 6.091,42).

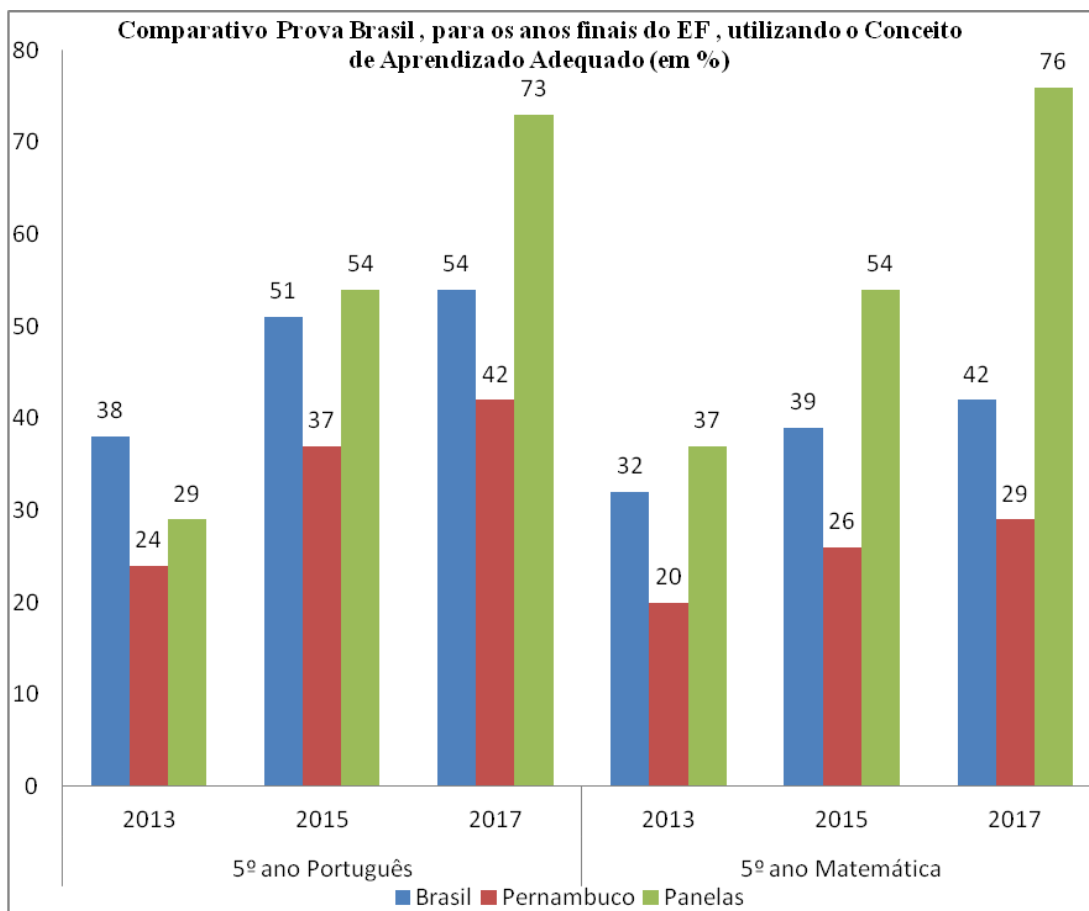
A partir do site do QEdU, organização sem fins lucrativos que tem por objetivo facilitar o acesso a dados e indicadores educacionais, pode-se obter a classificação de determinado município em relação ao conceito de “Aprendizado Adequado”. Na Prova Brasil, o resultado do aluno é apresentado em pontos numa escala (Escala SAEB). Discussões promovidas pelo comitê científico do movimento Todos Pela Educação, composto por diversos especialistas



em educação, indicaram qual a pontuação a partir da qual pode-se considerar que o aluno demonstrou o domínio da competência avaliada. Decidiu-se que, de acordo com o número de pontos obtidos na Prova Brasil, os alunos são distribuídos em 4 (quatro) níveis em uma escala de proficiência: Insuficiente, Básico, Proficiente e Avançado. No QEdU, considera-se que alunos com *Aprendizado Adequado* são aqueles que estão nos *níveis proficiente e avançado*.

Com base no Conceito de Aprendizado Adequado, os gráficos a seguir fazem um comparativo entre as escolas da rede municipal de Panelas, do Estado de Pernambuco e do Brasil no período de 2013 a 2017 para os quintos e nonos anos do ensino fundamental em português e matemática. Os dados foram obtidos a partir do site do QEdU (<https://www.qedu.org.br/>).

Gráfico 10: Comparativo Prova Brasil, para os anos iniciais do EF, utilizando o conceito de Aprendizado Adequado (em %)

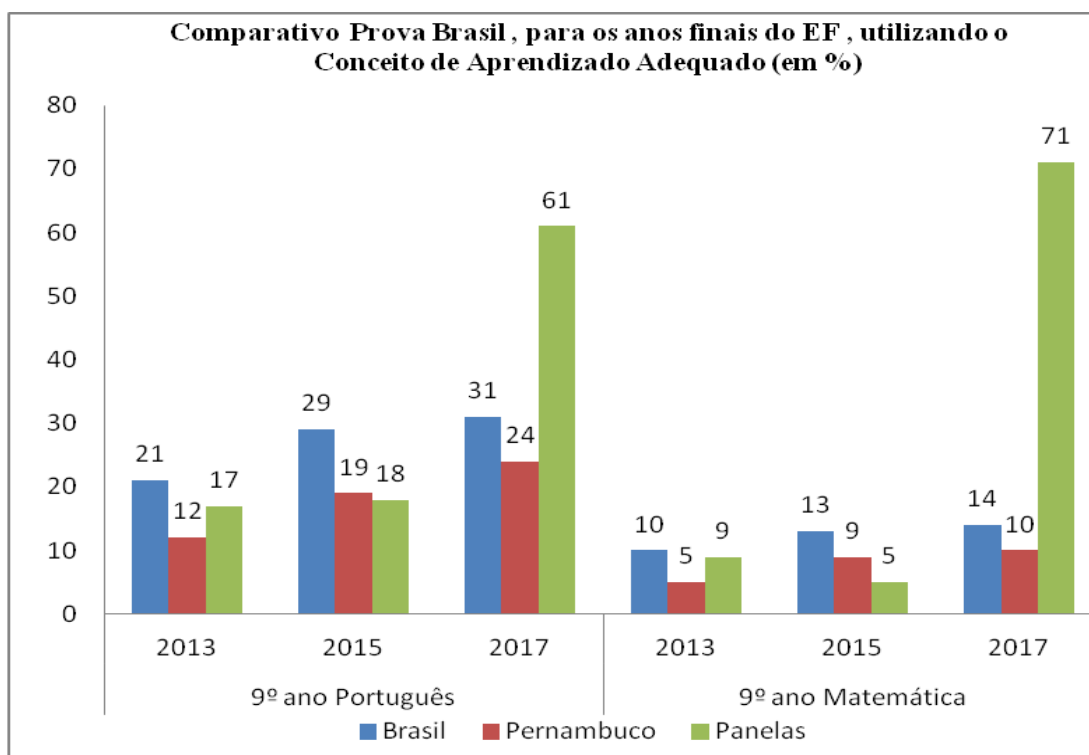


Fonte: Inep



Percebe-se a evolução dos resultados das escolas municipais de Panelas no período retratado, tendo em vista que para o quinto ano do ensino fundamental, em português o município passou de 29% dos alunos com aprendizado adequado em 2013 para 73% em 2017. Em matemática, o município passou de 37% dos alunos com aprendizado adequado em 2013 para 76% em 2017. Verifica-se ainda que, em português, para os anos de 2015 e 2017 os resultados de Panelas foram melhores que os do estado e os nacionais, enquanto que em matemática, Panelas superou tanto Pernambuco, quanto o Brasil, durante todo o período retratado.

Gráfico 11: Comparativo Prova Brasil , para os anos finais do EF, utilizando o conceito de Aprendizado Adequado (em %)



Fonte: Inep

No tocante ao nono ano do ensino fundamental, o município de Panelas também apresentou uma evolução considerável, passando de 17% dos seus alunos com aprendizado adequado em 2013 em português para 61% em 2017. Em matemática o município passou de 9% de aprendizado adequado em 2013 para 71% em 2017, superando em muito o desempenho estadual (10%) e o nacional (14%).



O município de Panelas também apresentou excelente desempenho em relação ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco (IDEPE) em 2018. As tabelas a seguir mostram os resultados do IDEPE para o 5º e 9º anos do Ensino Fundamental, para os dez municípios mais bem classificados no estado.

Tabela 8: Resultado do IDEPE 2018 para o quinto ano do Ensino Fundamental

MUNICÍPIO	IDEPE 2018 (5º ano EF)
PANELAS	7,75
BREJINHO	7,12
CARNAIBA	7,04
OROBO	6,89
TRIUNFO	6,57
DORMENTES	6,47
JUCATI	6,47
SAO JOSE DO EGITO	6,38
QUIXABA	6,37
SANTA CRUZ DA BAIXA VERDE	6,31

Fonte : Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco

Tabela 9: Resultado do IDEPE 2018 para o nono ano do Ensino Fundamental

MUNICÍPIO	IDEPE 2018 (9º ano EF)
PANELAS	6,76
BREJINHO	6,26
TRIUNFO	6,10
IBIMIRIM	6,04
SAO JOSE DO EGITO	5,58
OROBO	5,57
MACHADOS	5,56
IGUARACI	5,51
JATOBA	5,48
AFOGADOS DA INGAZEIRA	5,43

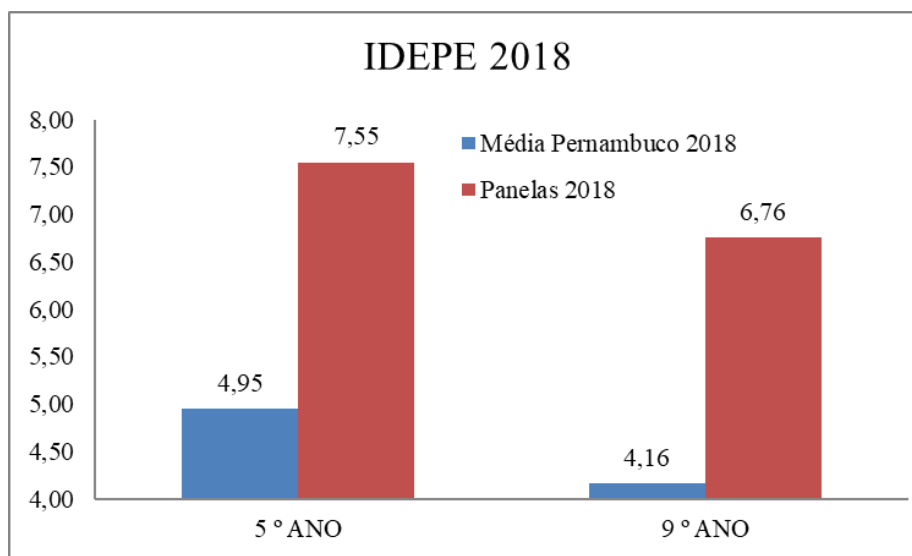
Fonte : Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco



Observando as tabelas acima, verifica-se que o município de Panelas, tanto para o quinto ano, quanto para o nono ano do ensino fundamental, obteve a maior nota do estado.

O gráfico a seguir compara o resultado da rede municipal de Panelas com o resultado médio das redes municipais de Pernambuco.

Gráfico 12: Resultado do IDEPE 2018



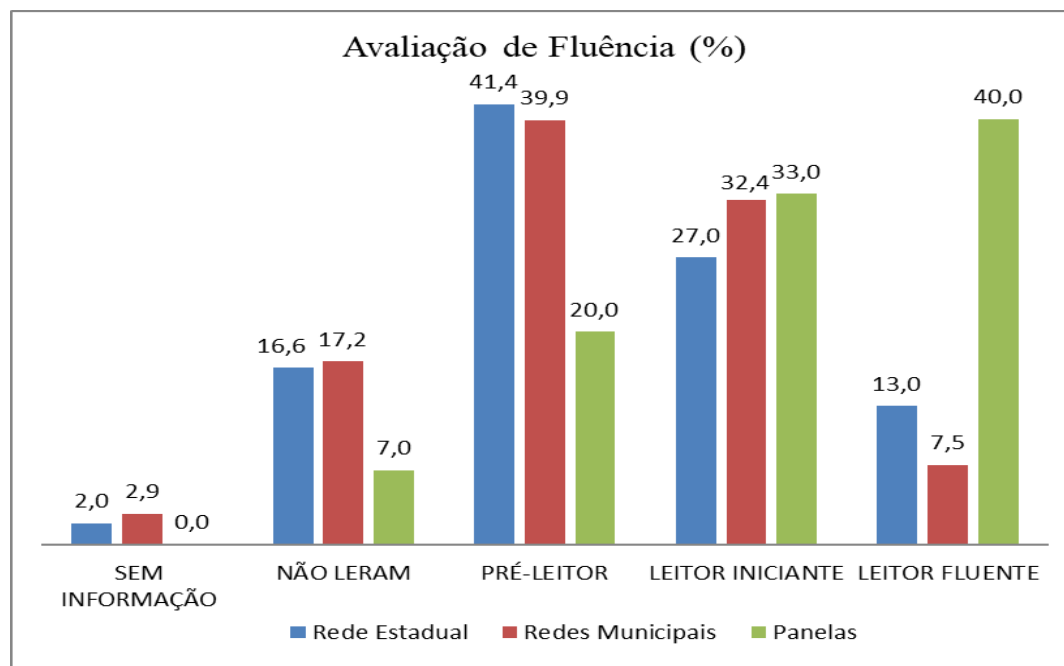
Fonte : Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco

Verifica-se que o município de Panelas, para o quinto ano do ensino fundamental, obteve uma nota que superou em 52% a media estadual, enquanto que para o nono ano do ensino fundamental a nota do município superou em 62% àquela atingida pela média de Pernambuco.

Por fim, no ano de 2019 foi aplicada pela primeira vez no Estado de Pernambuco a Avaliação de Fluência para todos os municípios do estado através do Programa Criança Alfabetizada. A avaliação tem o objetivo de verificar a fluência em leitura dos estudantes em fase de alfabetização. O gráfico a seguir faz a comparação do resultado de Panelas com as médias da rede municipal e da rede estadual (doc. 12).



Gráfico 13: Resultado da Avaliação de Fluência (ano 2019)



Fonte : Secretaria Municipal de Educação de Painelas

A Avaliação de Fluência foi aplicada para os alunos do 2º ano do Ensino Fundamental. Durante a realização deste teste, cada criança faz a leitura de palavras reais e inventadas, leitura de texto e, em seguida, perguntas interpretativas sobre o que foi lido. Em função dos resultados obtidos, cada criança é incluída em uma das quatro faixas possíveis, a saber: NÃO LERAM, PRÉ-LEITOR, LEITOR INICIANTE e LEITOR FLUENTE.

A partir do gráfico acima observa-se que o município alcança resultados melhores que as redes estaduais e municipais tanto da faixa dos que NÃO LERAM (7% contra 16,6% e 17,2%, respectivamente), quanto entre aqueles com *status* de LEITOR FLUENTE (40% contra 13% e 7,5%, respectivamente).



3.1 Achados

3.1.1 Ausência de muro em unidades de ensino

Em algumas unidades de ensino visitadas verificou-se que não havia muro circundando a edificação. São elas: Escola José Benício Filho, Escola Osvaldo Cruz, Escola Manoel Francisco de Lira e Projeto Renasce uma Esperança, conforme fotos a seguir:

Figura 1: Ausência de muro na Escola José Benício Filho



Fonte : Equipe de auditoria



Figura 2: Ausência de muro na Escola Osvaldo Cruz



Fonte : Equipe de auditoria

Figura 3: Ausência de muro na Escola Manoel Francisco de Lira



Fonte : Equipe de auditoria



Figura 4: Ausência de muro no Projeto Renasce uma Esperança



Fonte : Equipe de auditoria

Tal situação compromete a segurança das crianças, sendo necessário que a equipe de profissionais da escola redobre a atenção sobre elas, especialmente pelo fato de tais unidades trabalharem com crianças menores, tendo turmas de educação infantil e de anos iniciais do ensino fundamental.

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4 (Educação de qualidade - Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos), da Organização das Nações Unidas (ONU), trata da questão de infraestrutura nos seguintes termos:

4.a Construir e melhorar instalações físicas para educação, apropriadas para crianças e sensíveis às deficiências e ao gênero, e que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros e não violentos, inclusivos e eficazes para todos.

Os Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil, publicados em 2018 pelo Ministério da Educação (MEC) juntamente com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), trazem diversos dispositivos sobre a infraestrutura das unidades de ensino, especialmente na área focais 7 (espaços, materiais e mobiliários) e 8 (infraestrutura), conforme disposto a seguir:

Princípio 7.1: Organização dos espaços de aprendizagem e desenvolvimento
Princípio: Os espaços, materiais, brinquedos e mobiliários são itens potencializadores de aprendizagem e desenvolvimento quando atraem as crianças para brincar e interagir e quando proporcionam simultaneamente multiplicidade de experiências e vivência de múltiplas linguagens.



7.1.1. os espaços são utilizados de maneira a propiciar à criança contatos, experiências e agrupamentos com outras crianças, dando-lhe a oportunidade de conectar-se, interagir e socializar com seus pares e pessoas da comunidade escolar;

7.1.2. os espaços físicos garantem a *segurança* das crianças e, ao mesmo tempo, proporcionam sua autonomia, logo, os ambientes e o mobiliário precisam ser adaptados à sua estatura, sendo acessíveis e permitindo à criança interagir com o ambiente;

7.1.3. a *área externa* é um espaço importante e precisa ser planejada incluindo brinquedos para diferentes faixas etárias, brinquedos que estimulem múltiplos usos e atividades;

7.1.4. a área externa, sempre que possível, precisa ser abastecida com objetos ou equipamentos soltos, permitindo às crianças desenvolver sua tendência natural de fantasiar, a partir de brinquedos que possam ser manipulados, transportados e transformados. Os aparelhos fixos de recreação, quando existirem, devem atender às normas de segurança do fabricante e ser objeto de conservação e manutenção periódicas;

Princípio 8.1: Localização e entorno, características do terreno, serviços básicos, condições de acesso à edificação e condicionantes físicos e ambientais

Princípio: A garantia da qualidade depende das ações constantes de planejamento, avaliação, monitoramento e manutenção das estruturas físicas das Instituições de Educação Infantil.

...

8.1.10. na concepção, construção, reforma ou ampliação das edificações devem ser considerados aspectos de *segurança*, acessibilidade universal e sustentabilidade. Para tanto, devem ser observadas as normas técnicas pertinentes (desempenho, acessibilidade, segurança, entre outras), a legislação local, estadual e federal (código de obras, plano diretor, Lei Brasileira da Inclusão, entre outras). Além disso, devem ser consideradas as orientações de órgãos reguladores, como, por exemplo, o Corpo de Bombeiros;

Assim, a construção dos muros nas unidades indicadas propiciaria não só uma maior segurança para os alunos como também o melhor aproveitamento da área externa, com possibilidade de aquisição de brinquedos melhorando a área de lazer das escolas.

Diante do exposto, recomenda-se à Prefeitura do Município de Panelas a construção dos muros nas escolas José Benício Filho, Osvaldo Cruz, Manoel Francisco de Lira e no Projeto Renasce uma Esperança.



3.1.2 Quantidade insuficiente de supervisores da Secretaria de Educação para os anos finais do ensino fundamental

A Secretaria Municipal de Educação conta com uma estrutura com diversos departamentos, conforme a Lei Municipal nº 1.015/17 (doc. 13), sendo o Departamento Pedagógico o principal deles.

O Departamento Pedagógico conta com supervisores para as mais diversas áreas, a saber: Supervisão Pedagógica Ensino Infantil, Supervisão Pedagógica da Área Urbana – Séries Iniciais, Supervisão Pedagógica da Área Rural – Séries Iniciais, Supervisão de Núcleos de Escolas Rurais, Supervisão de Ensino Fundamental – Séries Finais, Coordenadoria de Educação Especial e Supervisão Pedagógica de Atividades Complementares.

O documento da Secretaria Municipal de Educação (doc. 14) demonstra os servidores ocupantes dos cargos comissionados da estrutura da Secretaria bem como o quantitativo de cargos para cada supervisão apontada, segundo a referida lei municipal. Observa-se que para a função de Supervisor de Ensino Fundamental Séries Finais existem dois cargos porém apenas um está ocupado.

Na entrevista aplicada com a equipe do Departamento Pedagógico, bem como em entrevistas aplicadas nas escolas, foi informado que a Supervisora dos Anos Finais encontra-se em licença maternidade e durante esse período não houve substituição para a sua função.

Os supervisores pedagógicos da secretaria são responsáveis por uma série de atividades, a exemplo da orientação do trabalho dos professores, observação em sala de aula, supervisão dos aulões, etc, atividades essas que ficam prejudicadas com a ausência da supervisora no período em questão, por motivo de licença maternidade. Tal situação é agravada pelo fato de que o segundo cargo comissionado de supervisor dos anos finais, previsto na legislação municipal, não está preenchido.

A falha apontada vai de encontro a Lei Municipal nº 1.015/17, que prevê o quantitativo de dois cargos comissionados, símbolo CC5, de Supervisor de Ensino Fundamental – Séries Finais.

Diante do exposto, recomenda-se a Secretaria Municipal de Educação que preencha o quantitativo de vagas para o cargo de Supervisor de Ensino Fundamental Séries Finais previsto na Estrutura da Secretaria de Educação.



3.2 Boas Práticas

3.2.1 Liderança da Secretaria de Educação na condução da política educacional do município

Através das entrevistas aplicadas no trabalho de campo com os diversos atores observou-se a forte presença da equipe da Secretaria Municipal de Educação nas escolas. A Secretaria exerce seu papel de liderança não somente estabelecendo as diretrizes da política educacional do município, como também exercendo um papel de supervisão constante nas escolas e apoio ao trabalho das mesmas.

Em entrevista com a Secretária Municipal de Educação foi informado que o Departamento Pedagógico funciona como o “*coração*” da Secretaria. Através da “*Estrutura Organizacional da Secretaria de Educação*” (doc. 14), verifica-se que além do diretor do departamento existem supervisores pedagógicos para as mais diversas áreas, a exemplo do ensino infantil, dos anos iniciais do ensino fundamental, dos anos finais do ensino fundamental, da educação especial e supervisor de núcleo de escolas rurais.

Como exemplo das atividades pedagógicas realizadas pela Secretaria está a elaboração de Projetos interdisciplinares a serem vivenciados nas escolas ao longo do ano letivo, a elaboração de simulados preparatórios para as avaliações externas (doc. 15 a doc. 17), a supervisão do trabalho dos professores em sala de aula, a supervisão dos aulões que precedem os simulados da secretaria e das escolas, o acompanhamento dos resultados dos simulados para identificação dos descritores que os alunos têm mais dificuldade, a promoção de formação continuada para gestores e professores, dentre outras.

Também ocorrem reuniões frequentes (em geral com frequência quinzenal) entre a equipe da Secretaria e a equipe gestora das escolas (diretores escolares e supervisores pedagógicos) onde são passadas diretrizes/orientações tanto de âmbito administrativo quanto pedagógico.

Dentre os Projetos elaborados pela Secretaria de Educação tem-se o Projeto Conhecendo Meu Aluno, através do qual a família de todos os alunos é visitada pela equipe da escola, o Projeto Família na Escola, onde ao final de cada bimestre escolar a família é convidada para participar de atividades na escola e se informar sobre o rendimento escolar dos filhos, o Projeto Avaliação Externa e Indicadores na Gestão Educacional, voltado para preparação dos alunos que farão as avaliações externas.

Além desses, foram vivenciados pelas escolas o Projeto Professor Amigo do Trânsito, o Projeto Ler é Divertido, Escrever é Apaixonante!, o Projeto Semana do Bebê, o Projeto Apagando o Fogo das Drogas e Acendendo uma Chama para a Vida, o Projeto a Criança e o



Espaço: A Cidade e o Meio Ambiente, o Projeto da Consciência Negra, o Projeto Minha Cidade, Minha História: A Arte de Educar Valorizando a Cultura de Panelas e o Projeto Gravidez na Adolescência: Um Desafio Social. Vale ressaltar que as famílias dos alunos são convidadas para participar da culminância desses Projetos nas escolas, promovendo o fortalecimento do vínculo família-escola. (doc. 18 a doc. 22)

Figura 5: Projeto Semana do Bebê na Escola José Felipe Barbosa



Fonte : Equipe de auditoria

No tocante ao apoio dado pela Secretaria às escolas, foi informado que a primeira é sempre solícita em fornecer o material escolar requerido. No início do ano fornece o fardamento escolar bem como material para os alunos (livros didáticos, caderno, lápis, borracha, lápis de cor, etc.) e para as escolas (resmas de papel, jogos pedagógicos, livros paradidáticos, etc).



Figura 6: Material pedagógico fornecido pela Secretaria Municipal de Educação para as escolas



Centro de Ensino Infantil Tia Júlia de Almeida



Escola José Benício Filho

Fonte : Equipe de auditoria

Um equipamento presente em todas as escolas e de grande utilidade pedagógica foi a “lousa digital”, que é utilizada em sala de aula tanto pelos professores, na condução de suas aulas, quanto pelos alunos, para apresentação de trabalhos escolares. Não houve queixas relativas a quantidade desses equipamentos nas escolas. Eles proporcionam o uso intensivo de tecnologia para fins pedagógicos em sala de aula.



Figura 7: Lousa digital



Fonte : Equipe de auditoria

Com relação às formações continuadas, por meio do Ofício SME nº 1.033/2019 (doc. 11), a Secretaria informou a relação das capacitações oferecidas aos profissionais de educação do município nos anos de 2018 e 2019. Como exemplo dessas capacitações tem-se: Alfabetização e letramento em linguagem, Base Nacional Comum Curricular: reflexos e perspectivas na Educação Básica, Jogos de Língua Portuguesa e Matemática, O poder da comunicação na educação, Programa Alfabetizar com Sucesso: sistemática e fichas de Língua Portuguesa e Matemática, Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e o Currículo de Pernambuco – concepções e alfabetização, A ludicidade no processo de ensino-aprendizagem: Uso dos descritores de língua portuguesa e matemática, Os descritores do SAEPE, Programa Criança Alfabetizada: Uso do material complementar dos 1º e 2º anos do Ensino Fundamental, dentre outras. Nas entrevistas com os diversos atores foi informado que as formações são frequentes, de boa qualidade e aplicáveis em sala de aula.

Uma outra forma de apoio proporcionada pela Secretaria é a disponibilização de almoço e transporte escolar para os alunos que participam de atividades no contraturno escolar, a exemplo de reforço, aulas, simulados, dentre outras, beneficiando especialmente os alunos que moram nos sítios (zona rural).

Ainda com relação a alimentação fornecida nas escolas, em praticamente todas as entrevistas aplicadas foi ressaltada sua boa qualidade, sendo o cardápio escolar elaborado por



nutricionista contratada pelo município, que também capacita as merendeiras quanto a preparação dos alimentos, verificação dos prazos de validade, etc.

Figura 8: Merenda escolar servida na Escola Joaquim Nabuco



Fonte : Equipe de auditoria

O município também disponibiliza psicólogos contratados para atendimento dos alunos da rede municipal. Na escola Joaquim Nabuco, por exemplo, a psicóloga fica disponível às terças e sextas, durante o dia inteiro, para atendimento dos alunos na escola.

Conclui-se, portanto, que o trabalho que vem sendo executado nas escolas e reconhecido através dos excelentes indicadores de desempenho é fruto de um direcionamento e apoio dados pela Secretaria Municipal de Educação.



3.2.2 Trabalho em equipe e em parceria com atores externos

Como citado anteriormente, é estreita a relação entre a Secretaria Municipal de Educação e as escolas da rede. Essa forma de trabalho, de maneira integrada, também foi observada no âmbito das escolas, entre equipe gestora e professores. Além disso, a Secretaria também trabalha em conjunto com diversos atores externos na realização de ações de interesse comum.

No âmbito escolar observou-se que os professores recebem grande apoio da gestão e exercem seu trabalho com comprometimento e competência. Verificou-se que os alunos nunca ficam sem aula, pois na eventualidade de um professor precisar faltar é sempre providenciada uma substituição. Além disso, nas entrevistas com os pais/responsáveis pelos alunos foi muito ressaltada a forma acolhedora que a escola trata não só os alunos como toda a família.

Os professores trabalham em sala de aula de maneira lúdica e dinâmica mas também não deixam de recorrer a metodologias tradicionais de ensino, como ditado, tabuada, leitura, produção de texto. As salas de aula da educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental possuem o chamado “ambiente alfabetizador”, ou seja, uma decoração que estimula a aprendizagem dos alunos. Além disso, as salas não são superlotadas, tendo um número de alunos que possibilite o trabalho do professor. Exemplo de técnicas lúdicas de ensino-aprendizagem utilizadas pelos professores são a “Saia de Leitura”, “Colheita da Matemática”, “Ônibus Viajante”.

Figura 9: Sala de aula com ambiente alfabetizador no Centro de Ensino Infantil Tia Júlia de Almeida



Fonte : Equipe de auditoria



Figura 10: Material utilizado para contação de histórias na Escola José Felipe Barbosa



Fonte : Equipe de auditoria

O trabalho do professor é acompanhado não só pelos supervisores da Secretaria de Educação como também pelos supervisores pedagógicos das escolas, com observação em sala de aula e preenchimento de fichas de acompanhamento (doc. 24). Segundo os professores o trabalho dos supervisores não tem uma conotação de fiscalização e sim de apoio/orientação, voltado para melhoria do trabalho do professor em sala de aula.

Por fim, são diversos os parceiros externos que trabalham em conjunto com a Secretaria de Educação. Exemplo deles são a Secretaria Municipal de Saúde, através da qual é proporcionado atendimento odontológico nas escolas, são realizadas palestras educativas dadas por profissionais de saúde, são feitas campanhas de vacinação nas escolas, é feito o encaminhamento de alunos aos Postos e Unidades de Saúde do município quando necessário, etc.



Outro parceiro é o Ministério Público de Pernambuco (MPPE), que desenvolveu o Projeto Voltei, voltado para o combate da evasão escolar (doc. 25). O Conselho Tutelar também é parceiro das escolas na busca ativa dos alunos faltosos.

As 5 (cinco) bibliotecas do município também têm uma parceria estreita com a Secretaria de Educação. São duas bibliotecas na zona urbana, a biblioteca municipal e a do Serviço Social da Indústria (Sesi), e três na zona rural. As bibliotecas fazem contação de histórias nas escolas, muitas vezes fantasiados, e também proporcionam colônias de férias para os alunos, onde eles frequentam a biblioteca no período de férias escolares para participar de diversas atividades.

Figura 11: Biblioteca Municipal



Fonte : Equipe de auditoria

Também ocorrem parcerias com igrejas, com a Guarda Municipal, com a Polícia Militar, principalmente no sentido da realização de palestras educativas para os alunos e familiares nos encontros de integração família-escola.



Conclui-se portanto que o trabalho realizado de maneira integrada entre Secretaria de Educação, escolas e parceiros externos pode ser considerado uma boa prática da gestão municipal.

3.2.3 Construção, reforma e ampliação de escolas da rede municipal

Observou-se no trabalho de campo uma grande preocupação da gestão em melhorar a infraestrutura das escolas. Das 8 (oito) escolas com ensino fundamental visitadas pela equipe de auditoria, a maioria estava passando por reformas, ampliação, tinha sido construída recentemente ou já havia projeto aprovado para o início das obras.

Além das reformas nas escolas, observou-se que o Projeto Renasce uma Esperança também está passando por uma grande reforma/ampliação, com a construção de 6 (seis) novas salas, uma quadra esportiva, biblioteca, refeitório, três novos banheiros, parque infantil e sala de panificação.

Com relação às escolas, a Rui Barbosa está sendo ampliada com a construção de 12 (doze) novas salas de aula, laboratório de informática, auditório e refeitório.



Figura 12: Ampliação da Escola Municipal Rui Barbosa



Fonte : Equipe de auditoria

A nova edificação da Escola José Benício Filho foi entregue há cerca de 3 (três) anos. Conforme relato das entrevistas, antes ela funcionava de forma precária em vários anexos, sendo um deles a garagem de uma casa.



Figura 13: Escola Municipal José Benício Filho



Fonte : Equipe de auditoria

No distrito de Cruzes, bem próximo às Escolas Rui Barbosa e a José Benício Filho, está sendo construída uma creche, já em estado avançado de conclusão. Com a inauguração da creche ela abará a educação infantil da Escola José Benício Filho, que ficará apenas com os anos iniciais do ensino fundamental e a Escola Rui Barbosa se concentrará nos anos finais do ensino fundamental.



Figura 14: Construção de Creche no Distrito de Cruzes



Fonte : Equipe de auditoria

Na Escola Joaquim Nabuco estão sendo construídas 4 (quatro) salas de aula, auditório, além de banheiros masculino e feminino.

Figura 15: Ampliação da Escola Municipal Joaquim Nabuco



Fonte : Equipe de auditoria



Na Escola Dom Moura também está sendo reformada com a construção de 2 (duas) salas de aula, um refeitório e um auditório.

Figura 16: Ampliação da Escola Municipal Dom Moura



Fonte : Equipe de auditoria

Por fim, na Escola Manoel Francisco de Lira existe previsão de construção de muro, 4 (quarto) salas de aulas, quadra e refeitório e na Escola Osvaldo Cruz está prevista a construção de 3 (três) novas salas, um refeitório, uma quadra e o muro em 2020.

Conclui-se portanto que os esforços da administração municipal para melhorar as condições de infraestrutura da rede configura-se como uma boa prática da gestão.

3.2.4 Preparação dos alunos voltada para as avaliações externas

A escolha do município de Panelas para levantamento de boas práticas, como já dito anteriormente, foi principalmente em decorrência dos seus bons resultados nas avaliações externas, como mostram os indicadores de Ideb e Idepe, detalhados na introdução deste capítulo.



Para obtenção desses resultados observa-se uma intensa preparação dos alunos com foco nessas avaliações. Os alunos 2º, 5º e 9º ano do ensino fundamental, que são as turmas que participam das avaliações externas, participam de aulas de português e matemática, ora no próprio turno escolar, mas na maior parte das vezes no contraturno. Quando os aulas ocorrem no contraturno a Secretaria fornece almoço para os alunos.

Nesses aulas são trabalhados os descritores previstos no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e no Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (Saepe). Além disso, todos eles são supervisionados pela equipe da Secretaria de Educação, com preenchimento de ficha de acompanhamento pelos supervisores (doc. 24). Em algumas escolas, a exemplo da Escola Felipe Barbosa e da Escola Joaquim Nabuco, além dos aulas de português e matemática, também ocorrem aulas de ciências, história e geografia.

Como forma de preparação para as avaliações externas os alunos também realizam com frequência simulados elaborados tanto pela Secretaria de Educação quanto pelas escolas e pelos próprios professores. Os simulados elaborados pela Secretaria são aplicados para os alunos do 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental. Em algumas escolas os professores aplicam simulados do 1º ao 9º ano. Muitas vezes os aulas e simulados ocorrem de maneira conjugada, ou seja, o simulado é precedido de um aula sobre os descritores que serão avaliados. (doc. 15 a doc. 17)

As provas vêm no formato das avaliações externas, com 52 (cinquenta e duas) questões de múltipla escolha, sendo 26 (vinte e seis) de português e 26 (vinte e seis) de matemática. O resultado dos simulados é remetido para a Secretaria de Educação para análise do domínio dos descritores pelos alunos.

Nos dias de aplicação das avaliações externas, as escolas têm todo um preparo para acolhimento dos alunos. Foi informado na Escola José Felizardo que antes da prova a escola fornece um lanche para os alunos e eles são recebidos com falas motivadoras da diretora e de professores. Na Escola Joaquim Nabuco os gestores escolares ficam com uma listagem dos alunos que vão participar das avaliações e caso eles estejam com algum problema pra chegar na escola a equipe se mobiliza para buscá-los em casa.

Assim, diante do exposto conclui-se que a intensa preparação que os alunos recebem para as avaliações externas tem surtido efeito, como mostram os resultados do município nas avaliações externas, e pode ser configurada como uma boa prática da gestão municipal.



3.2.5 Acompanhamento individualizado da aprendizagem dos alunos

A aprendizagem dos alunos da rede municipal de Panelas é acompanhada de maneira individualizada. Observou-se no trabalho de campo que esse acompanhamento inicia-se desde a Educação Infantil. Na estrutura da Secretaria de Educação, integrando o Departamento Pedagógico existe uma Supervisão Pedagógica do Ensino Infantil. Nela são elaboradas avaliações diagnósticas aplicadas no início do ano para os alunos do Pré I e Pré II, alunos de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos de idade, e ao final do ano eles fazem uma nova avaliação para efeito de comparação (doc. 26 e 27).

Essas avaliações são compostas de 6 (questões), cada uma avaliando uma habilidade. A Secretaria de Educação fica responsável por fazer a consolidação dos resultados das avaliações e ter um diagnóstico da evolução da aprendizagem na educação infantil do município.

Além dessas avaliações, existe ficha de acompanhamento do processo de aprendizagem preenchida para cada aluno da Educação Infantil (Diário), onde são avaliadas diversas habilidades relativas a Linguagem Oral e Escrita, Matemática, Natureza e Sociedade, Música, Artes Visuais, Movimento e Formação Pessoal e Social. Além disso, para cada aluno é feito um Parecer Inicial (Diagnose), um Parecer Parcial (no final do 1º semestre) e um Parecer Final, que resumem a evolução do desenvolvimento do aluno ao longo do ano (doc. 28). Quando o aluno passa da Educação Infantil para os Anos Iniciais os pareceres seguem junto com a declaração de transferência.

Com relação aos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental existe o acompanhamento através do Programa Alfabetizar com Sucesso (PAS). São preenchidas fichas por aluno mostrando a sua evolução em relação à leitura e escrita e em relação à matemática. Também é feito um acompanhamento por turma, mostrando quantos alunos atingiram determinada habilidade. A frequência do aluno, a realização das tarefas de casa, os livros lidos, dentre outros são acompanhados através do PAS (doc. 29).

Para os alunos do ensino fundamental como um todo, anos iniciais e finais, também é feito o acompanhamento da evolução da sua aprendizagem pelo resultado das avaliações bimestrais e pelo resultado dos simulados aplicados.

A partir desse acompanhamento individualizado é dada uma atenção especial aos alunos que estão com dificuldade de aprendizagem, proporcionando reforço escolar para os mesmos. Esse reforço é dado de diversas formas, tanto através de programas específicos para reforço quanto pelos próprios professores dos alunos, pelos supervisores pedagógicos da escola e algumas vezes até pelos próprios diretores escolares. Em algumas situações o reforço ocorre no turno que o aluno estuda e em outras no contraturno escolar. Exemplo de programas



de reforço escolar são o Mais Educação (parceria com o governo federal) e o Mais Alfabetização (parceria com o governo federal).

Diante do exposto conclui-se que o acompanhamento individualizado da aprendizagem dos alunos, com apoio através de reforço escolar aos que estão com maior dificuldade de aprendizagem, configura-se como uma boa prática de gestão.

3.2.6 Disponibilização de atividades para os alunos no contraturno escolar

Os alunos da rede municipal de ensino de Panelas possuem diversas opções de atividades no contraturno escolar, dando aos pais opção para que seus filhos não fiquem ociosos e também permitindo aos alunos a prática das atividades esportivas, artísticas além de reforço escolar.

Em entrevista com a equipe do Departamento Pedagógico da Secretaria de Educação, o Supervisor da Educação Integral informou que em 2019 havia 32 escolas municipais sendo atendidas pelo Programa de Educação Integral de Panelas, com um total de 862 alunos participantes, 52 professores e 10icineiros. O programa funciona todos os dias no contraturno e além de atividades de reforço escolar os alunos participam de atividades esportivas, oficinas de teatro, dança, música, caratê, reciclagem, cursos de cabeleireiro, manicure, dentre outros (doc. 30).

Uma outra opção de atividades para os alunos no contraturno escolar é através do Projeto Renasce uma Esperança. É um Projeto da Prefeitura gerido pela Secretaria de Educação voltado para atender crianças/adolescentes de famílias de baixa renda bem como em situação de vulnerabilidade social. O Projeto teve início em 1997 e atualmente atende em torno de 240 alunos. Segundo entrevista com professoras do Centro de Ensino Infantil Tia Júlia de Almeida, antes da implantação do Projeto muitas crianças ficavam ociosas na rodoviária de Panelas e depois da sua implantação não são vistas mais crianças por lá.

Para participar do Renasce Uma Esperança o aluno tem que estar matriculado no ensino fundamental do município. Ele recebe uma bolsa mensal de R\$ 50,00, sendo observados critérios de frequência e comportamento para o recebimento dessa bolsa. Os alunos que estudam pela manhã ficam no Projeto das 13:00 às 17:00h, participando de atividades de reforço escolar em português e matemática num primeiro momento e, após o lanche, frequentam as oficinas e as atividades esportivas e artísticas. No Projeto são servidas duas refeições por turno, uma quando o aluno chega e outra no horário do intervalo.



São disponibilizadas oficinas de futebol, panificação, corte de cabelo, pintura, bordado, tapeçaria, reciclagem, etc. Uma vez por mês os alunos recebem atendimento de um profissional de odontologia. A equipe do Projeto também identifica alunos com necessidade de atendimento por psicólogo, médico, assistente social e faz a intermediação para que as crianças sejam atendidas pelos profissionais.

Semanalmente o Projeto oferece um sopão para os pais dos alunos. Também é vivenciado o Projeto Família na Escola, como ocorre nas demais escolas do município, onde as famílias dos alunos são convidadas para participar de atividades no Projeto, são informadas sobre o desenvolvimento dos seus filhos, ouvem palestras de profissionais como dentistas, psicólogos, assistentes sociais, fazem um lanche enfim, é uma dia voltado para integração entre família e Projeto.

Figura 17: Projeto Renasce uma Esperança: Fachada e sala de aula



Fonte : Equipe de auditoria



Figura 18: Projeto Renasce uma Esperança: Oficina de costura e bordado produzido pelos alunos



Fonte : Equipe de auditoria

Além da Educação Integral e do Renasce Uma Esperança, existem outros programas disponibilizados no contraturno escolar, a exemplo do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem), em parceria com o governo federal, voltado para alunos dos anos finais do ensino fundamental, que participam de cursos de qualificação profissional e outras atividades. Tem também o Núcleo de Cidadania de Adolescentes (NUCA), em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), para os municípios que possuem o selo UNICEF, voltado para o público adolescente, onde os alunos participam de diversas oficinas no contraturno escolar, a exemplo de manicure, maquiagem, grupo de teatro, etc.

Diante do exposto conclui-se que são disponibilizadas diversas atividades para os alunos no contraturno escolar, de forma que os mesmos ocupem seu tempo de maneira produtiva e não fiquem ociosos, o que pode ser considerado uma boa prática da gestão municipal.

3.2.7 Política de premiação por desempenho

A gestão municipal de educação de Paelas adota política de bonificação das escolas pelo bom desempenho educacional. Exemplo disso é dado pela Lei Municipal nº 1.034, de 19/12/18 (doc. 31) por meio da qual foi autorizado o pagamento de bônus de desempenho educacional referente ao exercício de 2017.



Conforme o referido normativo legal, os valores foram pagos tanto para os profissionais da Secretaria de Educação que desempenham funções pedagógicas quanto para a equipe gestora e professores das escolas com melhores desempenhos na avaliação do SAEPE, no caso específico dessa legislação. O valor do bônus pago variou conforme o desempenho da escola, onde as escolas com melhores notas receberam premiação de maior valor.

Os alunos, por sua vez, também são incentivados quando se destacam nos simulados, muitas vezes recebendo brindes como garrafas d'água, chocolates, cadernos, etc. Algumas escolas também possuem 'quadros de honra' através dos quais os alunos com melhores resultados nas avaliações bimestrais são reconhecidos.

Assim, a cultura de premiação como forma de reconhecimento do esforço, com consequente bom desempenho educacional, pode ser caracterizada como uma boa prática da gestão municipal.



CAPÍTULO 4 – ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR

Por meio do Ofício TCE/NAE/e-TCEPE nº 83869/2021, datado de 14/07/21 (doc. 35), foi encaminhada a versão preliminar deste relatório ao senhor Ruben de Lima Barbosa, Prefeito do Município de Panelas, solicitando o pronunciamento do gestor sobre os resultados da avaliação do Sistema Educacional do Município de Panelas, avaliação essa voltada para catalogação de boas práticas identificadas na rede municipal de ensino.

Conforme Certidão de Ciência de Comunicação Eletrônica (doc. 36), o Senhor Prefeito foi cientificado da comunicação expedida por essa Corte de Contas em 29/07/21. Através do Ofício SME nº 647/21 (doc. 38), datado de 30/08/21, a Secretaria Municipal de Educação de Panelas encaminhou a essa Corte de Contas os comentários relativos a presente auditoria (doc. 37).

Segundo os comentários do gestor (doc. 37), em 2021 houve mudança na gestão municipal, assumindo o cargo de Prefeito o Sr. Ruben de Lima Barbosa. Para o cargo de Secretário de Educação, foi nomeada a professora Maria Rosângela Chaves Gomes, a qual já havia desempenhando a mesma função em gestões anteriores, de 2009 a fevereiro de 2017.

O documento relata ainda que 2021 foi um ano de grandes desafios decorrentes da pandemia da Covid 19, onde os educadores precisaram se adaptar e oferecer atividades pedagógicas de maneira remota devido a suspensão das aulas presenciais ocorrida em março de 2020. Após essas considerações são relatadas diversas ações desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Educação de Panelas em 2021, em parceria com as instituições de ensino e também com atores externos, a exemplo de capacitações diversas aos professores, inclusive quanto ao uso de tecnologias digitais no ensino, realização de projetos interdisciplinares, reforço escolar aos estudantes, fornecimento de Kit Escolar aos estudantes e Kit alimentação às famílias, dentre outros.

Em relação aos achados apontados pela auditoria, seguem as considerações do gestor:

a) Ausência de muro em unidades de ensino (achado 3.1.1)

O presente trabalho apontou que em algumas unidades de ensino visitadas verificou-se que não havia muro circundando a edificação. São elas: Escola José Benício Filho, Escola Osvaldo Cruz, Escola Manoel Francisco de Lira e Projeto Renasce uma Esperança.

Em seus comentários sobre o achado a gestão afirmou que:



A ausência dos muros em algumas escolas municipais ainda não foi resolvida, situação que pode ser justificada pelo atual contexto da pandemia da COVID 19, bem como pelo pouco tempo de exercício da gestão municipal. Contudo, esclarecemos que a construção dos muros consta em nossos planejamentos, estando prevista para acontecer em 2022; para isso, já foram realizadas visitas do Secretário Municipal de Infraestrutura às escolas, acompanhado pela Secretária Municipal de Educação, bem como estão sendo elaborados relatórios, para desta forma, dar inícios aos processos de planos de construção e licitação para as obras nas escolas. (grifo nosso)

Assim, tendo em vista que a gestão informou da impossibilidade da construção dos muros das escolas até o momento e da previsão que ela ocorra em 2022, fica mantida a recomendação à Prefeitura do Município de Panelas relativa a construção dos muros nas escolas José Benício Filho, Osvaldo Cruz, Manoel Francisco de Lira e no Projeto Renasce uma Esperança.

b) Quantidade insuficiente de supervisores da Secretaria de Educação para os anos finais do ensino fundamental (achado 3.1.2)

O levantamento indicou que embora na Lei Municipal nº 1.015/17 estavam previstos dois cargos comissionados de Supervisor de Ensino Fundamental – Séries Finais, apenas um desses cargos estava preenchido. Nas entrevistas aplicadas no trabalho de campo foi informado que a servidora ocupante do cargo estava em licença maternidade e não foi substituída, prejudicando as atividades de supervisão.

Em seus comentários a gestão informou que:

Temos atualmente uma supervisora para os anos finais do ensino fundamental, na Secretaria Municipal de Educação, além de outras supervisoras em cada escola onde funciona esta modalidade em ensino. Enfatizamos, desta forma, que a quantidade de supervisores atende satisfatoriamente à demanda pedagógica, uma vez que há o atendimento in loco, especificamente em cada escola, além da coordenação geral, na sede da Secretaria Municipal de Educação.

Por entender que tratou-se de uma situação temporária (pelo período de licença da ocupante do cargo) e conforme esclarecimento da gestão de que a supervisora pedagógico da SME para os anos finais é apoiada em seu trabalho pelos supervisores escolares, conseguindo assim atender satisfatoriamente a demanda pedagógica, a equipe de auditoria acata o entendimento da gestão.



CAPÍTULO 5 – CONCLUSÃO

O objeto dessa auditoria foi a avaliação do Sistema Educacional do Município de Panelas, na etapa Ensino Fundamental, tendo como *principal objetivo a catalogação de boas práticas* observadas no sistema que resultaram em excelentes resultados para o município nas avaliações externas educacionais.

O levantamento procurou responder a seguinte questão de auditoria: Quais são os fatores que explicam o bom desempenho das escolas da rede municipal de Panelas nos testes de proficiência aplicados no ensino fundamental?

A auditoria constatou problemas tais como: Ausência de muro em unidades de ensino e quantidade insuficiente de supervisores da Secretaria de Educação para os anos finais do ensino fundamental.

Foram constatadas também boas práticas, como “Liderança da Secretaria de Educação na condução da política educacional do município”, “Trabalho em equipe e em parceria com atores externos”, “Construção, reforma e ampliação de escolas da rede municipal”, “Preparação dos alunos voltada para as avaliações externas”, “Acompanhamento individualizado da aprendizagem dos alunos”, “Disponibilização de atividades para os alunos no contraturno escolar” e “Política de premiação por desempenho”.

Os resultados esperados a partir desta auditoria remetem-se ao alcance de uma gestão pública eficaz, através das recomendações emitidas para uma melhor efetividade das ações do Sistema Educacional do Município de Panelas, bem como a possibilidade de replicação das boas práticas educacionais observadas no município por outras redes de ensino.



CAPÍTULO 6 – PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto e visando contribuir com as ações do Sistema Educacional do Município de Panelas é proposto o encaminhamento das deliberações que seguem.

Recomenda-se à Prefeitura do Município de Panelas:

- Providenciar a construção dos muros nas escolas José Benício Filho, Osvaldo Cruz, Manoel Francisco de Lira e no Projeto Renasce uma Esperança.

Ainda:

Determina-se à Prefeitura do Município de Panelas:

- Remeter a este Tribunal de Contas, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, conforme artigo 14 da Resolução TC nº 61/2019, o Plano de Ação contendo as ações, o cronograma e os responsáveis pela implementação da recomendação acima elencada 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 16 da Resolução TC nº 61/2019 e seu Anexo III.

Determina-se à Diretoria de Plenário deste Tribunal:

- 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 Prefeitura, conforme disposto no inciso I do artigo 13 da Resolução TC nº 61/2019, bem como cópia da referida resolução.



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



Documento Assinado Digitalmente por: ADRIANA MARIA FREJ LEMOS
Acesse em: <https://tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: b15eaa38-6d96-4e24-bae5-f2271f66cb2

Recife, 15 de setembro de 2021.

**ADRIANA
MARIA FREJ
LEMOS:0898**

Assinado de forma
digital por ADRIANA
MARIA FREJ
LEMOS:0898
Dados: 2021.09.17
10:15:11 -03'00'

Adriana Maria Frej Lemos

Analista de Controle Externo - Mat.0898

(Coordenadora)

Júlio Cezar Cavalcanti Alves

Analista de Controle Externo - Mat.0773

Visto e aprovado.

**JOAO ANTONIO
ROBALINHO
FERRAZ:1000**

Assinado de forma digital por
JOAO ANTONIO ROBALINHO
FERRAZ:1000

Dados: 2021.09.17 10:06:17 -03'00'

João Antônio Robalinho Ferraz

Analista de Controle Externo – Mat.1000

(Gerente da Geap)